

**RECURSOS DEL ESTADO MEXICANO PARA
EL ACCESO A LA JUSTICIA PARA LAS
MUJERES**

**Ingrid Velázquez Alcalá
Ricardo Ruiz Carbonell**

Recursos del estado mexicano para el acceso a la justicia para las mujeres

ÍNDICE

I.	Introducción		4
II.	Justificación		7
III	Objetivos		9
IV	Planteamiento y delimitación del problema		10
V	Marco teórico y conceptual		12
	V.1	Análisis Terminológico	12
	V.1.1	Acceso a la Justicia	12
	V.1.2	Derechos Humanos de las Mujeres	13
	V.1.3.	Violencia contra las Mujeres	15
	V.2	Desarrollo Cronológico en el Mundo	19
	V.3.	El contexto en México	24
	V.3.1	El reconocimiento de las distintas violencias contra las Mujeres: Fruto del Desarrollo Normativo en México	24
	V.3.2	Las Instituciones y organismos en México que defienden los derechos humanos de las Mujeres	32
	V.3.3.	Las Organizaciones de la Sociedad Civil	35
VI.	Formulación de Hipótesis		38
VII.	Pruebas Empíricas o Cualitativas de la Hipótesis		39
	VII.1	El Impacto de los Tratados Internacionales y su Incidencia en el cumplimiento de acciones por parte del Estado Mexicano para el acceso a la justicia para las mujeres	39

VII.2	Los avances de los compromisos internacionales derivados de conferencias y cumbres mundiales	44
VII. 2.1	Conferencias Organizadas por Naciones Unidas	44
VII.2.2	Conferencias Organizadas por la Comisión Económica para America Latina y el Caribe (CEPAL)	47
VII.3	Programas y servicios de atención y prevención de la violencia desde el estado Mexicano	48
VII.3.1	Los Recursos de Prevención en México	50
VII.3.2	La Sensibilización y concientización	50
VII.3.3	Los protocolos de intervención y actuación	51
VII.3.4	La labor de los medios de comunicación	54
VII.4	Los Recursos de atención en México	55
VII.4.1	Los Refugios para mujeres víctimas de violencia sus hijas e hijos	55
VII.4.2.	El tratamiento con los hombres generadores de violencia	58
VII.4.3	Los Centros de Justicia para las Mujeres (CJM)	61
VII.4.4.	Las Ordenes de Protección	64
VII.4.5	La Alerta de violencia de género	67
VIII.4.6	Las Unidades de Igualdad de Género	69
VII.5	Los Presupuestos Etiquetados	71
VIII.	Conclusiones	73
IX.	Bibliografía	82

I. INTRODUCCIÓN

Para las Naciones Unidas, la justicia es un “ideal de responsabilidad y equidad en la protección y reivindicación de los derechos y la prevención y el castigo de las infracciones”. Dentro de la citada organización, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2005: 5) define el acceso a la justicia como “la capacidad de las personas para buscar y obtener una vía de recurso a través de instituciones formales o informales de justicia, y de conformidad con las reglas sobre derechos humanos”.

Por su parte, la Reunión de Alto Nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre la consolidación y el mantenimiento de la paz (2018), ha señalado que el estado de derecho y el acceso a la justicia son fundamentales para liberar el potencial de mantener la paz.

La investigación que se presenta tiene como objetivo prioritario exponer los actuales recursos que el Estado mexicano dispone para el acceso a la justicia para las mujeres como vía necesaria para el logro de la igualdad sustantiva.

Al respecto, en el capítulo II se aportan aspectos que justifican la necesidad de implementar, de manera paulatina, mecanismos que, a través de marcos normativos, políticas públicas, recursos para la prevención y/o atención, programas de acción, planes en cualquiera de sus niveles de gobierno, entre otros muchos más, permitan el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres en condiciones de igualdad.

En el capítulo III se señala el objetivo general y los particulares del presente trabajo, bajo el espíritu de visibilizar la necesidad de sumar recursos por parte del Estado mexicano que permiten acelerar el proceso para el logro y consolidación de la igualdad sustantiva.

El planteamiento y delimitación del problema que se incorpora en el capítulo IV analiza las causas y efectos que han impedido, y a la fecha, en menor medida, siguen impidiendo, materializar el acceso a la justicia para las mujeres. En este punto, se abordan las llamadas medidas especiales de carácter temporal, no como un cuestionamiento, sino como una necesidad para, desde el carácter de transitoriedad que se les atribuye, avanzar hacia la igualdad.

En el capítulo V, y en lo que compete al marco teórico y conceptual, primeramente, se lleva a cabo un análisis terminológico de las diversas aristas que confluyen en el campo de los derechos humanos de las mujeres. A continuación, se desarrolla un recorrido histórico de aquellos recursos que a nivel mundial han supuesto un gran avance en la materia para, posteriormente, aterrizarlo a nuestro país. En este sentido, se señalan aquellos recursos que desde las instituciones públicas mexicanas han logrado impactos positivos. También, se menciona y reconoce la gran labor que desde décadas atrás realizan las organizaciones de la sociedad civil y la progresiva especialización de estas en los aspectos nodales de la presente investigación.

La formulación de la hipótesis se recoge en el capítulo VI, algunos interrogantes que van a permitir reconocer los avances que se han logrado con relación al tema de investigación y, más tarde, los retos o asignaturas pendientes.

Con relación a las pruebas empíricas o cualitativas de la hipótesis, en el capítulo VII se desglosan tres aspectos de alto interés para la investigación. En primer lugar, hay que reconocer que para el Estado mexicano la firma y ratificación de diversos tratados vinculantes, tanto los auspiciados por parte de las Naciones Unidas como del Sistema Interamericano, ha significado avances para el acceso de la justicia para las mujeres.

En segundo lugar, se analiza y reconoce la importancia de las distintas conferencias y cumbres mundiales y regionales en las que el Estado mexicano ha sido parte activa y que han permitido avances notorios, tanto en la normatividad nacional o local como en la puesta en funcionamiento de políticas públicas.

En un tercer epígrafe se contemplan diferentes planes y programas que auspician medidas que faciliten el acceso de las mujeres a la justicia. Tras ello, y en íntima conexión, se señalan en el inciso cuarto y quinto de este capítulo distintos recursos implementados en México, tanto desde el ámbito preventivo como de la atención directa que ameritan un tratamiento específico. El último apartado de este capítulo estudia los presupuestos etiquetados como otra herramienta que conlleve al acceso a la justicia para las mujeres en condiciones de igualdad.

El capítulo VIII, a título de conclusiones, incorpora una serie de propuestas encaminadas a acelerar el acceso a la justicia para las mujeres y en las que, necesariamente, el Estado mexicano debe ser parte esencial y prioritaria.

El trabajo concluye con un listado de referencias bibliográficas utilizadas en la presente investigación, que pueden ser de interés para quienes hagan uso de este material.

II. JUSTIFICACIÓN

Reconocer los avances que han obtenido las mujeres mexicanas en la reivindicación de sus derechos, no implica dejar de analizar el estado que guardan los mecanismos que el Estado mexicano ha puesto en marcha para garantizar a las mujeres e acceso a todos sus derechos. Esta investigación centra su cometido en la búsqueda de todos aquellos instrumentos cuya finalidad sea proveer de un auténtico acceso a la justicia para contar con un panorama actual de su quehacer, objetivos y estructura, y de esta forma, advertir cuál es el grado de cumplimiento que tiene con los compromisos internacionales a los que se ha comprometido.

Al hacer una revisión de dichos mecanismos y contrastar el grado de cumplimiento que tienen con aquellos tratados, convenciones y consensos se hará visible que las mujeres experimentan graves dificultades para acceder a la justicia de manera efectiva y con una visión de género.

La justicia, en su más amplia expresión, es *per se* un derecho del cual derivan un alto número de derechos. Pero, es frecuente que el sistema de justicia no se inmiscuya en las persona, grupos o colectividades que se encuentran en situación de vulnerabilidad y, entre ellos, las mujeres de cualquier edad, lo que obliga a establecer un ordenamiento jurídico y sistemas judiciales idóneos que coadyuven al progreso de las mujeres y el reconocimiento de sus derechos humanos.

Como ha señalado Ban Ki-Moon (2011: 2),

la justicia es un aspecto central de los esfuerzos destinados a ayudar a las mujeres a convertirse en socias igualitarias en la toma de decisiones y el

desarrollo. Sin justicia, las mujeres carecen de representación y poder y no ocupan el lugar que les corresponde por derecho”.

Los avances hasta la fecha han sido insuficientes esperando que los objetivos previstos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible reconozcan o mejoren, según sea el caso, el acceso a la justicia como vía para la inclusión y el logro de la igualdad sustantiva.

En este tenor, el objetivo 16 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) establece la necesidad de promover sociedades, justas, pacíficas e inclusivas y, dentro de este, la meta señalada en el punto 3 del citado objetivo busca

Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos, lo que exige medir hasta qué punto se está promoviendo el estado de derecho y la igualdad de acceso a la justicia para todos, en los planos nacional e internacional.

Pese a que la redacción del texto hace uso de un lenguaje androcéntrico al sobrentender que “todos” engloban a mujeres y hombres, de la lectura se desprende que se incluyen las mujeres y niñas. Al margen de utilizar un lenguaje no incluyente, se reconoce, que el acceso a la justicia se dificulta mayormente para las mujeres.

Ahondar en los recursos que el Estado mexicano ha posibilitado a la fecha y, a la vez, visibilizar que los mismos son insuficientes para el acceso de la justicia para las mujeres va a permitirnos realizar un recorrido histórico desde los tímidos inicios hasta nuestros días y conocer algunos de los recursos que desde la prevención y la atención se han implementado.

De igual forma la información recabada podrá ser útil para la conformación de una memoria histórica sobre el actuar del estado mexicano en esta materia, pues ha significado un camino en constante aprendizaje, pero que aún no concluye.

III. OBJETIVOS

Objetivo general:

Analizar los actuales recursos que el Estado mexicano dispone para facilitar el acceso a la justicia para las mujeres y visibilizar qué otros pueden ser necesarios para avanzar hacia la igualdad sustantiva.

Objetivos específicos

- I) Hacer un recorrido histórico de la creación de los mecanismos institucionales para construir un sistema de justicia que vele por los derechos de las mujeres.
- II) Exponer los actuales recursos desde la prevención y atención ofertados por el Estado mexicano respecto al acceso a la justicia para las mujeres
- III) Proponer algunas alternativas para la mejora de los actuales recursos.

IV. PLANTEAMIENTO Y DELIMITACIÓN DEL PROBLEMA

Podemos afirmar que los derechos humanos son derechos inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna de nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición o particularidad. Por ello, todas las personas somos poseedoras de los mismos derechos humanos, sin que pueda existir discriminación alguna por ninguna circunstancia o motivo. A ello, debemos sumar que los derechos humanos, cualquiera que sea, son interrelacionados, interdependientes e indivisibles.

Ante este escenario, debemos de plantearnos que desde el más amplio espectro, es decir observando todos los elementos, sociales, culturales, políticos y económicos que implican el reconocimiento de los derechos humanos, y que pese a la promulgación de instrumentos que reconocen la existencia de los derechos humanos desde el positivismo (la creación de los sistemas de Naciones Unidas y los regionales, entre ellos el Interamericano), lo cierto es que hay una brecha entre hombres y mujeres respecto al goce de sus derechos humanos.

Esta aseveración tampoco encuentra justificación cuando ciertos sectores de la sociedad y voces reconocidas; como la Real Academia de la Lengua Española argumentan que el carácter de universalidad de los derechos humanos permite la existencia de un androcentrismo lingüístico, es decir, que bajo el término “hombre” o “varón” se engloba tanto a estos como a las mujeres, dando por medio del lenguaje no integrador una “permisividad” para entender que los derechos humanos deben ser reconocidos y protegidos para todas las personas.

Evidencia de esto se encuentra en las brechas existentes en diversos ámbitos de la vida civil, como la pobreza, la educación y las distintas violencias motivadas por razón de género, lo que obliga a un replanteamiento de si los derechos humanos referidos “a” y “para” los hombres son idénticos en resultados a los derechos humanos de las mujeres y, ante esta premisa, conocer los avances y retos que distan para alcanzar la igualdad sustantiva y cuáles son los recursos del Estado mexicano a la fecha y para un futuro cercano, que permitan el acceso a la justicia para las mujeres.

V. MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL DE REFERENCIA

V.1. ANÁLISIS TERMINOLÓGICO

V.1.1. ACCESO A LA JUSTICIA

El derecho de acceso a la justicia no siempre se ha entendido en idénticos términos, variando sustancialmente de acuerdo con los tiempos y etapas de cada sociedad. En la actualidad, se puede concebir como el derecho de cualquier persona a disponer de un ámbito en el que puede ejercer y hacer valer sus derechos a plena satisfacción. Es, por tanto, un derecho humano que garantiza, con determinados requisitos, que toda persona pueda acceder a instituciones independientes e imparciales, a fin de que se respeten y hagan valer sus derechos y para que los propios órganos encargados de impartir justicia resuelvan sin obstáculos las controversias sometidas a su consideración, de manera pronta, eficaz y en los plazos establecidos por la ley.

Si bien, la expresión “acceso a la justicia” no se define explícitamente ni en la Convención Americana sobre Derechos Humanos ni en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se deduce el significado del término por su condición de derecho humano inherente a cualquier persona, y por haber sido reconocido y ratificado en instrumentos internacionales.

A nivel regional, el artículo 8, numeral 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone que toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o jueza o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada en su contra, o para la

determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 17, párrafo segundo, se establece que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, además de que su servicio será gratuito, y las costas judiciales prohibidas. Es pues un derecho humano, que tanto hombres como mujeres, deben ejercer sin impedimento alguno.

V.1.2. LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES

Los derechos humanos son el conjunto de prerrogativas sustentadas en la dignidad humana, cuya realización efectiva resulta indispensable para el pleno desarrollo de las personas. Estas prerrogativas se encuentran establecidas en diversos instrumentos, tanto internacionales como nacionales. En el caso de México, en la Constitución Política y en los tratados internacionales suscritos.

Por tanto, los derechos humanos de las mujeres son las garantías individuales y universales que les permiten vivir con dignidad y libertad durante todos los ciclos de su vida. A tal efecto, los gobiernos y las autoridades están obligados a respetarlos y garantizarlos, partiendo de que todas las personas debemos ser acreedoras de los derechos humanos en todos los ámbitos de la vida, entre otros, la salud, la educación, la participación política, el bienestar económico, el no ser objeto de violencia ni de discriminación.

A nivel internacional (Ruiz Carbonell, Ricardo, El principio de igualdad entre mujeres y hombres en el derecho familiar español: 84) destaca la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena, aprobada en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993. Dicha Conferencia concluyó con una Declaración y un Programa de Acción, con un contenido de cien puntos. Entre ellos, sobresale, el punto 18 puesto que por primera vez incluye a las mujeres, así como a las niñas en el contexto más amplio de la esfera de los derechos humanos universales, con un reconocimiento expreso al principio de igualdad. Al respecto, el punto de referencia establece que

los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales. La plena participación, en condiciones de igualdad de la mujer en la vida política, civil, económica, social y cultural en los planos nacional, regional e internacional y la erradicación de todas las formas de discriminación basadas en el sexo son objetivos prioritarios de la comunidad internacional.

En 1995 la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing confirma que la protección y promoción de los derechos humanos es la primera responsabilidad de los gobiernos. La Plataforma de Acción apoya la consecución de la igualdad de género en el marco de derechos humanos y formula una declaración explícita sobre la responsabilidad de los Estados de cumplir los compromisos asumidos.

El derecho de las mujeres a ejercer en la vida cotidiana lo suscrito en los mecanismos internacionales anteriormente citados, llevó al Instituto Nacional de las Mujeres en 2016, a concluir que

millones de mujeres en el mundo entero siguen siendo víctimas de la discriminación:

- Las leyes y las políticas prohíben a las mujeres el acceso a la tierra, la propiedad y la vivienda, en términos de igualdad.
- La discriminación económica y social se traduce en opciones vitales más reducidas y más pobres para las mujeres, lo que las hace más vulnerables a la trata de personas
- La violencia de género afecta por lo menos al 30% de las mujeres del mundo
- A las mujeres se les niegan sus derechos a la salud sexual y reproductiva
- Las defensoras de los derechos humanos son relegadas al ostracismo por sus comunidades, que las consideran una amenaza a la religión, el honor o la cultura.
- La función esencial que las mujeres desempeñan en la paz y la seguridad suele pasarse por alto, así como los peligros específicos que afrontan en las situaciones de conflicto.

V.1.3. VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

La Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer señala que se entenderá por Violencia contra las mujeres, a

[...] todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada. (Declaración sobre la Eliminación de la Violencia Contra la Mujer, 20 de diciembre 1993)

Si bien la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las mujeres es consistente con las anteriores definiciones al asentar que, debe entenderse por Violencia contra las mujeres, “[...] cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado”, su aportación está en la afirmación que subraya este hecho como una “[...] violación a los derechos humanos fundamentales y limita total o parcialmente a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades” (Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, 1994)

En México la Ley General de Acceso a una Vida libre de Violencia, consigna que “cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte

tanto en el ámbito privado como en el público”, será considerado como Violencia hacia las Mujeres. (Diario Oficial de la Federación, 20 de julio 2020)

A partir de esta definición y las acciones que la misma normativa dispone se han puesto en marcha políticas públicas para lograr su prevención, atención y sanción, una de las más importantes ha sido el diseño y aplicación de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH), cuya información permite conocer la gravedad de la violencia contra las mujeres a partir de datos cuantificables e indicadores de medición.

Con base en la publicación Mujeres y Hombres en México que año con año publica el Instituto Nacional de las Mujeres, en conjunto con el Instituto Nacional de Geografía y Estadística, en su edición 2019, presentan que el “30.5% de las mujeres de 15 y más años [que tienen o han tenido pareja] han vivido situaciones de violencia emocional, económica, física o sexual por parte de su pareja durante los últimos 12 meses” (INMUJERES-INEGI, 2019).

Al desagregar por tipo de violencia se detecta que, sin importar su situación conyugal, un 23.2% ha vivido violencia emocional, ya sea a través de insultos, humillaciones, amenazas u ofensas. Llama la atención que este tipo de violencia se esté visibilizando pues es una de las más naturalizadas y socialmente aceptada, toda vez que se justifica como un enojo lógico producto de conflictos en pareja.

Respecto a la violencia emocional, es importante señalar como el 22.7% de las mujeres manifiestan haberla vivido dentro del noviazgo, registro que está por debajo de las mujeres casadas o unidas, únicamente 5 puntos porcentuales.

Nuevamente se observa un reconocimiento por parte de las mujeres en espacios de relaciones humanas que antes no se consideraba debían ser analizados.

Otra de las evidencias que muestra la publicación es que las mujeres en unión libre sufren más violencia económica (13.8%), que las mujeres que lo estuvieron, pero ya no lo están (6.6%). Lo anterior puede obedecer a que esta práctica se realiza, por lo regular, impidiendo el ejercicio de sus derechos al trabajo.

En cuanto a la violencia física y/o sexual, el 9.1% de las mujeres en edades de 35 a 39 años manifestaron haber vivido este tipo de violencia, mientras que, según los datos de la encuesta, solo un 4.5% de las mujeres de 60 años y más manifestaron haber sufrido este tipo de violencia.

Al analizar los datos a nivel nacional, los estudios señalan que en México el 46% de las mujeres han vivido algún tipo de violencia. Al hacer una revisión por entidad federativa, la Ciudad de México está por arriba de la media nacional con un 56.3%, el Estado de México con un 55.9%, Aguascalientes con un 53.2%, y Jalisco con el 50.9%, con excepción de Aguascalientes. en las otras 3 entidades; Ciudad de México, Estado de México y Jalisco, hay una investigación abierta por solicitud de Alerta de Género.

Contar con más elementos sobre los costos que tiene el ejercicio de la violencia contra las mujeres y la falta de un acceso real a la justicia, ha llevado a expertas en la materia a buscar analizar los costos que tiene para la vida de las mujeres y del país. De esta forma se cuenta con información sobre las ausencias laborales de las víctimas y su impacto a nivel económico. En un año de

investigación se detectó que las faltas laborales de mujeres por sufrir violencia ascendieron a 4.4 mil millones de pesos.

Otra de las vertientes estudiadas ha sido la cuantificación de carpetas de investigación abiertas por violencia feminicida. De 2015 a 2019, la entidad federativa con mayores carpetas abiertas es Veracruz con un total de 454, seguida por el Estado de México con 385, en tanto que Baja California Sur no tiene una sola carpeta abierta, Aguascalientes tiene 8 y Tlaxcala reportó tener 7 carpetas abiertas. Nuevamente, a excepción de Aguascalientes, todos los estados cuentan con investigaciones de alerta de género.

En una llana suma de los datos anteriores se cuenta con un total de 854 carpetas abiertas sobre feminicidio y con base en los datos proporcionados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en febrero de 2020, en 2019 se registraron a nivel nacional un total de 1010 feminicidios y en 2018, 913. Números que deben ser cuestionados desde la perspectiva de acceso a la justicia de las mujeres.

Dentro del marco que comprende el acceso a la justicia está la puesta en marcha de los refugios que atienden a mujeres víctimas de violencia y a sus hijos e hijas. El cuadro que a continuación se observa abarca los datos recabados de 2007 a 2018. Muestra cómo el mayor número de mujeres atendidas fue en el 2011, 2 118, 1 836 niñas y 1 905 niños. Llama la atención que por la dimensión que los datos aportan sobre las violencias que sufren las mujeres, para 2018 el número de estas y sus hijos e hijas atendidas haya disminuido. En este año, se atendió a 1 523 mujeres, 1 293 niñas y 1 251 niños. Habrá que evaluar si la respuesta de atención en los Refugios está siendo la adecuada o qué es lo que

sucede para que exista tan poca demanda en un país dónde casi el 50% de la población femenina manifiesta sufrir violencia.

Año	Mujeres Atendidas	Niñas Atendidas	Niños Atendidos
2007	1 140	1 028	1 067
2008	1 588	1 452	1 497
2009	1 516	1 418	1 318
2010	1 740	1 486	1 452
2011	2 118	1 836	1 905
2012	1 897	1 657	1 760
2013	1 909	1 691	1 658
2014	1 882	1 685	1 632
2015	1 806	1 475	1 578
2016	2 048	1 727	1 753
2017	1 613	1 308	1 225
2018	1 523	1 293	1 251

Elaboración propia. Fuente. Inmujeres – INEGI. Mujeres y Hombres en México 2019,

V.2. DESARROLLO CRONOLÓGICO EN EL MUNDO

En el ámbito internacional, el acceso a la justicia se integra por los mínimos establecidos en diferentes normas de carácter internacional que se encuentran contenidas en tratados, declaraciones, opiniones, resoluciones, sentencias u opiniones.

En este tenor, en lo que concierne al sistema universal, destacan, por solo citar algunas, la Carta San Francisco (CSF), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos o el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En el ámbito concreto del acceso a la justicia para las mujeres, el mayor referente se produce en 1979 con la promulgación de la *Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Convención CEDAW)*, que dio origen a la creación del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, (artículo 17.1), conocido como el Comité o el Comité CEDAW, con el fin de examinar los progresos realizados en la aplicación de la Convención.

En esta dirección, el artículo 21.1 de la Convención CEDAW establece que: El Comité, por conducto del Consejo Económico y Social, informará anualmente a la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre sus actividades y podrá hacer sugerencias y recomendaciones de carácter general basadas en el examen de los informes y de los datos transmitidos por los Estados Partes. Estas sugerencias y recomendaciones de carácter general se incluirán en el informe del Comité junto con las observaciones, si las hubiere, de los Estados Partes.

En el tema que nos ocupa, merecen especial mención la Recomendación general N. 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos, en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos de la CEDAW (CEDAW GR 30), y la Recomendación general N. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia de la CEDAW (CEDAW GR 33) que señala un cambio de paradigma en la administración de justicia para las mujeres.

En lo que compete a la Recomendación general N. 33, destaca el punto 21 al explicitar que:

Con frecuencia, los Estados Partes tienen constituciones, disposiciones, leyes, reglamentos, procedimientos, usos y prácticas que se basan en estereotipos de género y normas tradicionales y por lo tanto son discriminatorias, y niegan a las mujeres el pleno goce de sus derechos que establece la Convención CEDAW. El Comité pide, por tanto, a los Estados Partes en sus observaciones finales llevar a cabo una revisión de su marco legislativo y modificar y/o derogar las disposiciones discriminatorias contra la mujer. Esto es coherente con el artículo 2 de la Convención, que consagra la obligación de los Estados Partes de adoptar las medidas jurídicas y de otra índole para eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer procedentes de autoridades públicas, actores no estatales o individuos, así como organizaciones o empresas.

Respecto al sistema regional interamericano, la Organización de Estados Americanos (OEA), como organización internacional creada con el fin de lograr un orden de paz y justicia, fomentar su solidaridad y defender su soberanía, así como su integridad territorial y su independencia disponen de un amplio número de

normas que reconocen que un acceso eficaz *de jure* y *de facto* a garantías y protecciones judiciales es necesario para la erradicación del problema de la violencia contra las mujeres y, por lo tanto, para que los Estados cumplan de manera efectiva con las obligaciones internacionales que han contraído deben actuar con la debida diligencia.

Desde su creación, los Estados americanos han adoptado una serie de instrumentos internacionales que se han convertido en la base normativa de un sistema regional de promoción y protección de los derechos humanos, al reconocer los mismos y establecer obligaciones para los países firmantes. Entre otras, cabe citar, la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, comúnmente conocida como Pacto de San José de Costa Rica (PSJ), de 1969, en el que se reconocen los derechos civiles y políticos y, también, el *Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*, también conocido como Protocolo de San Salvador (PSS), de 1988, tratado que complementa la Convención Americana desarrollando de una forma más amplia la protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En el Pacto de San José se establecen los dos mecanismos para la protección y supervisión de los Estados Partes, es decir:

i) La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), creada en 1960, que actúa como órgano de la OEA y tiene competencia para controlar el cumplimiento de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre por parte de la totalidad de los Estados miembros de la OEA, y

ii) La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), establecida en 1978 que tiene la facultad de examinar demandas individuales, si bien únicamente puede tratar casos contenciosos una vez que los procedimientos seguidos ante la Comisión han finalizado y únicamente si la CIDH o un Estado le presenta el caso. Otra facultad que le compete es la de emitir opiniones consultivas a solicitud de los Estados o de los órganos de la OEA pertinentes que pueden versar sobre la interpretación de la Convención u otros tratados sobre derechos humanos, o con respecto a la compatibilidad de las leyes nacionales con las obligaciones relativas a derechos humanos internacionales de los Estados miembros de la OEA.

En lo que compete al acceso a la justicia para las mujeres, sin lugar a duda, el máximo exponente es la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, conocida como Convención de Belém do Pará, Brasil, adoptada en 1994, que define la violencia contra las mujeres, establece el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia y destaca a la violencia como una violación de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

La Convención de Belém do Pará establece por vez primera el desarrollo de mecanismos de protección y defensa de los derechos de las mujeres por medio del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), creado en 2004 que analiza los avances en la implementación de la Convención por sus Estados Partes, así como los desafíos persistentes en las respuestas Estatales ante la violencia contra las mujeres.

Dentro del contexto internacional, también deben señalarse dos sistemas más que por ser objeto de la presente investigación solo se citan de manera breve, el sistema europeo y el africano.

El sistema europeo que, en conformidad con la legislación europea e internacional sobre derechos humanos, obliga a los Estados miembros de la UE a garantizar a todas las personas el derecho de acudir a los tribunales, o a otro órgano de resolución alternativa de conflictos, y disponer de tutela judicial cuando se han vulnerado sus derechos.

Al margen del Convenio Europeo de Derechos Humanos, incluye otros instrumentos como el Consejo de Europa, la Carta Social Europea, la Unión Europea y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

Para el caso específico del acceso de justicia para las mujeres se puede señalar la *Convención de Estambul sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica* de 2011, que entró en vigor en Europa desde el 1 de agosto de 2014.

También, cabe citar diferentes recomendaciones del Consejo de Ministros a los Estados del Consejo de Europa, entre otras, la Recomendación Rec (2002) 5 sobre la protección de las mujeres contra la violencia, la Recomendación CM/Rec (2007) 17 sobre normas y mecanismos de igualdad entre las mujeres y los hombres o la Recomendación CM/Rec (2010) 10 sobre el papel de las mujeres y de los hombres en la prevención y solución de conflictos y la consolidación de la paz.

Por otra parte, el sistema africano de derechos humanos cuyo fundamento se encuentra en la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, que

contiene los derechos individuales y colectivos y prevé una Comisión Africana como órgano que ejerce una supervisión de todo el continente africano. Su creación data del 27 de junio de 1981 por medio de la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la entonces Organización de la Unidad Africana, actualmente sustituida por la Unión Africana. Este cambio se llevó a cabo con motivo de la adopción de su Acta Constitutiva el 11 de julio de 2000 en Lomé, Togo, entrando en vigor desde el 26 de mayo de 2001.

La Carta también establece sus propios mecanismos de implementación y supervisión de derechos. Existen mecanismos de comunicaciones individuales e interestatales, mediante la llamada Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, órgano creado en virtud de la propia Carta, que está facultada para recibir comunicaciones y quejas presentadas entre Estados y por individuos contra estos en las que se aleguen violaciones a los derechos garantizados por la Carta.

Recientemente, en 2012, entró en vigor el Protocolo adicional a la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, más conocido como el Protocolo de Maputo, que garantiza derechos a las mujeres, incluyendo el derecho a tomar parte en el proceso político, el derecho a la igualdad social y política con los hombres, el derecho para controlar su salud sexual y un fin, por ahora muy limitado, a la mutilación genital femenina.

V.3. EL CONTEXTO EN MÉXICO

V.3.1. EL RECONOCIMIENTO DE LAS DISTINTAS VIOLENCIAS CONTRA LAS MUJERES FRUTO DEL DESARROLLO NORMATIVO EN MÉXICO.

Una de las principales causas de muerte de mujeres, en buena parte del orbe mundial, es provocada por la violencia de género. Hecho que se puede dimensionar con los datos obtenidos en el Global Study on Homicide 2018, de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), que señala un estimado de 87 mil mujeres asesinadas en el mundo, de las cuales 50 mil, es decir el 58 por ciento fue asesinada por sus parejas o familiares. (UNODC, 2018).

Profundizando en los datos relacionados con la violencia de género, y retomando el informe de ONUMUJERES Ahondando en los datos y retomando el artículo “Hechos y cifras: Poner fin a la violencia contra las mujeres a escala mundial”:

- El 35 por ciento de las mujeres ha experimentado alguna vez violencia física o sexual por parte de una pareja íntima, o violencia sexual perpetrada por una persona distinta de su pareja. Estos datos no incluyen el acoso sexual.
- El número de llamadas a las líneas telefónicas de asistencia se ha quintuplicado en algunos países como consecuencia del incremento de las tasas de violencia de pareja provocado por la pandemia de COVID-19. La restricción de movimiento, el aislamiento social y la inseguridad económica elevan la vulnerabilidad de las mujeres a la violencia en el ámbito privado en todo el mundo.

- Hasta septiembre de 2020, 48 países habían integrado la prevención y respuesta a la violencia contra las mujeres y niñas en sus planes de respuesta a la COVID-19, y 121 países habían adoptado medidas para fortalecer los servicios prestados a las mujeres sobrevivientes de violencia durante la crisis global. Sin embargo, es urgente intensificar los esfuerzos.
- Cada día, 137 mujeres son asesinadas por miembros de su propia familia. Se calcula que, de las 87.000 mujeres asesinadas intencionadamente en 2017 en todo el mundo, más de la mitad (50.000) murieron a manos de sus familiares o parejas íntimas. Más de un tercio (30.000) de las mujeres asesinadas intencionadamente en 2017 fallecieron a manos de su pareja íntima o de una pareja anterior.
- Menos del 40 por ciento de las mujeres que experimentan violencia buscan algún tipo de ayuda. En la mayoría de los países para los que existen datos disponibles sobre esta cuestión se constata que, entre las mujeres que buscan ayuda, la mayoría acude a familiares y amistades. Muy pocas recurren a instituciones formales, como la policía o los servicios de salud. Menos del 10 por ciento de quienes buscan ayuda acuden a la policía.
- Al menos 155 países han aprobado leyes sobre la violencia doméstica, y 140 cuentan con legislación sobre el acoso sexual en el lugar de trabajo. Sin embargo, en los países en los que existen leyes

de este tipo, eso no significa que éstas se ajusten siempre a las normas y recomendaciones internacionales, ni que se apliquen y hagan cumplir.

- Las mujeres adultas representan cerca de la mitad (el 49 por ciento) de las víctimas de la trata de seres humanos detectadas a nivel mundial. Las mujeres y niñas representan conjuntamente un 72 por ciento, y las niñas suponen más de tres cuartas partes de las víctimas infantiles de la trata. La trata de mujeres y niñas se realiza, en la mayoría de los casos, con fines de explotación sexual.
- En 2019, una de cada cinco mujeres de 20 a 24 años se había casado antes de cumplir los 18. Durante la década pasada, la tasa global de matrimonio infantil descendió; la mayor disminución en dicho período se registró en Asia Meridional. Hoy en día, África Subsahariana es la región en la que el riesgo de matrimonio infantil es más elevado: allí, más de una de cada tres mujeres de 20 a 24 años se casó antes de cumplir los 18. El matrimonio infantil suele traducirse en embarazos precoces y aislamiento social, interrumpe la escolarización y eleva el riesgo de que las niñas experimenten violencia doméstica.
- Al menos 200 millones de mujeres y niñas de 15 a 49 años han sido sometidas a la mutilación genital femenina en los 31 países en los que se concentra esta práctica. La mitad de estos países se encuentran en África Occidental. Todavía hay países en los que la

mutilación genital femenina es prácticamente universal: la han sufrido al menos 9 de cada 10 niñas y mujeres de 15 a 49 años.

- Quince millones de niñas adolescentes de 15 a 19 años han experimentado relaciones sexuales forzadas en todo el mundo. En la inmensa mayoría de los países, las adolescentes son el grupo con mayor riesgo de verse forzadas a mantener relaciones sexuales (u otro tipo de actos sexuales) por parte de su esposo, pareja o novio actual o anterior. De acuerdo con los datos disponibles para 30 países, tan sólo un 1 por ciento de ellas ha pedido alguna vez ayuda profesional.
- La violencia de género en las escuelas es un obstáculo muy importante para la escolarización universal y el derecho de las niñas a la educación. A escala mundial, un tercio del cuerpo estudiantil de 11 a 15 años sufrió acoso escolar por parte de sus compañeras y compañeros en al menos una ocasión durante el mes pasado; niñas y niños tienen idéntica probabilidad de experimentar acoso. Si bien los niños tienen mayor probabilidad que las niñas de sufrir acoso físico, estas últimas tienen mayor riesgo de sufrir acoso psicológico y denuncian que se ríen de ellas con más frecuencia que de los niños por su rostro o su aspecto físico.

De ahí que su combate sea un tema prioritario y urgente en la mayoría de las sociedades y países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo y subdesarrollados. Conocer las causas que le dan origen y, en general, los diferentes tipos, ámbitos de actuación, características, teorías y situaciones

violentas permitirán generar herramientas y acciones efectivas para la prevención, atención y sanción que faciliten el arduo camino para la erradicación.

El estudio y análisis de las relaciones de dominación de los hombres sobre las mujeres que tienen como consecuencia el abuso y daño físico, sexual, psicológico, entre otros, nos darán luz sobre el origen de la desigualdad social por razón de género, su categorización e identificación de la violencia que conlleva para la sociedad en su conjunto.

México no es la excepción, lo que obliga a realizar un recorrido histórico y social sobre el tema en nuestro país y visibilizar como este fenómeno se ha desnaturalizado, desde el marco normativo nacional y su progresión por hacer visible las diversas formas en que son violentadas las mujeres y dónde las viven. En suma, el maltrato del que han sido y son objeto las mujeres ha sido reconocido a través de diversas leyes en México.

Un primer esfuerzo se da en 1997, el entonces primer mandatario Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León, envió al Congreso de la Unión, una iniciativa de ley cuya propuesta reformaba, adicionaba y derogaba disposiciones en materia del Código Civil para el entonces Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal, además planteaba modificaciones al Código Penal y al Código de Procedimientos Penales.

Fue una reforma presentada de manera conjunta entre el Ejecutivo Federal y las diputadas y senadoras del Congreso de la Unión por lo que dejó un precedente de unión en el combate a la violencia contra las mujeres. Que entre otras cosas de igual importancia daba respuesta en el ámbito internacional a las convenciones suscritas por el Estado Mexicano como los son: la Convención para

la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém Do Pará).

Su sentido fue dirigido a evidenciar la violencia familiar; buscó garantizar una vida libre de violencia en el seno de las familias mexicanas, así como tipificar la violación entre cónyuges.

El 11 de junio del año 2003, se publicó la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, cuyo contenido mandata a todos los poderes y niveles de gobierno en la República Mexicana a realizar acciones de manera individual y en su caso coordinadas para lograr que no exista discriminación alguna en el reconocimiento, acceso y ejercicio de los derechos y libertades que nuestra constitución consagra.

El 2 de agosto del 2006, se publicó la *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres* que ordena que el Ejecutivo Federal desarrolle la Política Nacional en Materia de Igualdad entre mujeres y hombres; determina entre los lineamientos a seguir para el diseño de esta Política, el de asegurar que la planeación presupuestal incorpore la perspectiva de género, apoye la transversalidad y prevea el cumplimiento de los programas, proyectos y acciones para la igualdad entre mujeres y hombres. (Artículo 17).

Esta Ley crea, como instrumentos de la política nacional, al Sistema Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (SNIMH) al Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (PROIGUALDAD) y la observancia que se le atribuye a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

INSTRUMENTOS DE LA POLITICA NACIONAL	Sistema Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres
	Programa Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres
	Observancia en Materia de Igualdad entre Mujeres y Hombres

El 1 de febrero de 2007, el Presidente Felipe Calderón Hinojosa, promulga la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. La aprobación de este instrumento se ha convertido en un bastión para las mujeres víctimas de este problema en todo el país, pues se establece que su observancia es obligatoria para toda la República Mexicana, además de ser de orden público e interés social.

Su estructura contempla 3 ejes rectores: la igualdad jurídica entre mujeres y hombres, el respeto a la dignidad humana de las primeras y la no discriminación, y su libertad.

Esta ley define por primera vez los tipos de violencias que viven las mujeres: psicológica, física, económica, patrimonial y sexual. Pero también establece dónde, y en qué lugar(es) se vive, siendo estos determinados como ámbitos o modalidades. Son la violencia familiar, laboral y docente, comunitaria y la violencia institucional. De gran relevancia es mencionar que también contempla las definiciones de acoso sexual, el hostigamiento y la violencia feminicida denominada como la forma extrema de violencia.

Tipos de Violencia	Descripción
Psicológica	Es cualquier acto u omisión que dañe la estabilidad psicológica, que puede consistir en: negligencia, abandono, descuido reiterado, celotipia, insultos, humillaciones, devaluación, marginación, indiferencia, infidelidad, comparaciones destructivas, rechazo, restricción a la autodeterminación y amenazas, las cuales conllevan a la víctima a la depresión, al aislamiento, a la devaluación de su autoestima e incluso al suicidio.
Física	Es cualquier acto que inflige daño no accidental, usando la fuerza física o algún tipo de arma u objeto que pueda provocar o no lesiones ya sean internas, externas, o ambas.
Sexual	Es cualquier acto que degrada o daña el cuerpo y/o la sexualidad de la Víctima y que por tanto atenta contra su libertad, dignidad e integridad física. Es una expresión de abuso de poder que implica la supremacía masculina sobre la mujer, al denigrarla y concebirla como objeto.
Patrimonial	Es cualquier acto u omisión que afecta la supervivencia de la víctima. Se manifiesta en: la transformación, sustracción, destrucción, retención o distracción de objetos, documentos personales, bienes y valores, derechos patrimoniales o recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades y puede abarcar los daños a los bienes comunes o propios de la víctima.
Económica	Es toda acción u omisión del Agresor que afecta la supervivencia económica de la víctima. Se manifiesta a través de limitaciones encaminadas a controlar el ingreso de sus percepciones económicas, así como la percepción de un salario menor por igual trabajo, dentro de un mismo centro laboral.

Modalidades de Violencia	Descripción
Familiar	Es el acto abusivo de poder u omisión intencional, dirigido a dominar, someter, controlar, o agredir de manera física, verbal, psicológica, patrimonial, económica y sexual a las mujeres, dentro o fuera del domicilio familiar, cuyo Agresor tenga o haya tenido relación de parentesco por consanguinidad o afinidad, de matrimonio, concubinato o mantengan o hayan mantenido una relación de hecho.
Laboral y Docente	Se ejerce por las personas que tienen un vínculo laboral, docente o análogo con la víctima, independientemente de la relación jerárquica, consistente en un acto o una omisión en abuso de poder que daña la autoestima, salud, integridad, libertad y seguridad de la víctima, e impide su desarrollo y atenta contra la igualdad.
Laboral	Es la negativa ilegal a contratar a la Víctima o a respetar su permanencia o condiciones generales de trabajo; la descalificación del trabajo realizado, las amenazas, la intimidación, las humillaciones, las conductas referidas en la Ley Federal del Trabajo, la explotación, el impedimento a las mujeres de llevar a cabo el período de lactancia previsto en la ley y todo tipo de discriminación por condición de género.
Docente	Son aquellas conductas que dañen la autoestima de las alumnas con actos de discriminación por su sexo, edad, condición social, académica, limitaciones y/o características físicas, que les infligen maestras o maestros
Hostigamiento sexual	Es el ejercicio del poder, en una relación de subordinación real de la víctima frente al agresor en los ámbitos laboral y/o escolar. Se expresa en conductas verbales, físicas o ambas, relacionadas con la sexualidad de connotación lasciva.
Acoso sexual	Es una forma de violencia en la que, si bien no existe la subordinación, hay un ejercicio abusivo de poder que conlleva a un estado de indefensión y de riesgo para la víctima, independientemente de que se realice en uno o varios eventos
En la Comunidad	Son los actos individuales o colectivos que transgreden derechos fundamentales de las mujeres y propician su denigración, discriminación,

	marginación o exclusión en el ámbito público.
Institucional	Son los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia.

Política: 8133844874	Es toda acción u omisión, incluida la tolerancia, basada en elementos de género y ejercida dentro de la esfera pública o privada, que tenga por objeto o resultado limitar, anular o menoscabar el ejercicio efectivo de los derechos políticos y electorales de una o varias mujeres, el acceso al pleno ejercicio de las atribuciones inherentes a su cargo, labor o actividad, el libre desarrollo de la función pública, la toma de decisiones, la libertad de organización, así como el acceso y ejercicio a las prerrogativas, tratándose de precandidaturas, candidaturas, funciones o cargos públicos del mismo tipo.
Feminicida	Es la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.

Elaboración propia. Fuente Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Diario Oficial de la Federal, 2020.

Dentro de este marco normativo para tutelar los Derechos Humanos de las Mujeres, está la Ley General de Víctimas, la cual obliga a las autoridades de los distintos ámbitos y niveles de gobierno a brindar atención inmediata en especial en materias de salud, educación y asistencia social. Contempla medidas como la restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición tanto individuales como colectivas, que deberá ser implementadas a favor de las víctimas.

Es necesario mencionar, también, la publicación en el 2012, de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, misma que contempla las competencias y las formas en que se dará atención a este delito de manera coordinada; Gobierno Federal, Estatal y Municipal. Establece los tipos penales en esta materia, así como los procedimientos que se aplicarán.

V.3.2. LAS INSTITUCIONES Y ORGANISMOS EN MEXICO QUE DEFIENDEN LOS DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES

La respuesta que el Estado Mexicano ha dado para garantizar el acceso de la justicia de las mujeres se traduce, entre otros temas, en la creación de diversas instituciones cuyos objetivos se encaminan a lograr el pleno acceso de las mujeres a la justicia, realizando acciones, ya sea para prevenirla o bien atenderla.

La primera institución que se crea en nuestro país fue la Comisión Nacional de la Mujer, cuya tarea fue construir una plataforma de mecanismos institucionales a lo largo y ancho del país, para que cada entidad federativa pusiera en marcha acciones que permitieran a las mujeres avanzar en la igualdad sustantiva. Esta institución operaba el primer Programa Nacional de la Mujer “Alianza para la Igualdad”. Sin embargo, con la finalidad de fortalecer sus tareas, en 2001 se creó el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), instancia responsable de vigilar la instrumentación de la Política de Igualdad en México. A la fecha esta dependencia ha diseñado y puesto en marcha tres programas especiales para las mujeres, cuyo contenido contempla la instrumentación de diversos ejes de acción que, desde las dependencias de la Administración Pública Federal se aplican para lograr la igualdad sustantiva. Además, tiene como responsabilidad la coordinación con las entidades federativas y municipales en esta materia.

Es necesario hacer mención que estas dependencias han sido creadas también por ley en todas las entidades federativas del país. Es decir, hay mecanismos para el adelanto de las mujeres en los treinta y dos estados de la República que, aunque con diferente personalidad jurídica, su objetivo es el

mismo: impulsar políticas públicas que disminuyan las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres.

Por su parte, es necesario señalar el papel de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), puesto que a raíz de la promulgación de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombre, de 2 de agosto de 2006 se estableció de conformidad con su artículo 22 que

de acuerdo con lo establecido por el Artículo 6, Fracción XIV Bis de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, esta es la encargada de la observancia en el seguimiento, evaluación y monitoreo de la Política Nacional en Materia de Igualdad entre mujeres y hombres.

Con base en ello, se puso en funcionamiento el Programa para la Igualdad entre Mujeres y Hombres adscrito, en un primer momento, a la Segunda Visitaduría de la CNDH. Actualmente, el Programa de Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres (PAMIMH), perteneciente a la Cuarta Visitaduría General es el área encargada de la observancia y la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres, a la no discriminación y a la no violencia contra las mujeres por razones de género, de acuerdo con la Política Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres. Sus bases de acción, así como sus actividades se asientan en:

- Identificar los instrumentos normativos nacionales que requieren armonizarse y actualizarse con la Constitución y los Tratados Internacionales, y aportar sugerencias para su desarrollo detectando los riesgos potenciales.
- Monitorear, dar seguimiento y evaluar el cumplimiento de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres.

- Elaborar y publicar informes, diagnósticos, estudios o análisis, como resultado de la observancia a: Cumplimiento de la política nacional en materia de igualdad entre mujeres y hombres.
- Participar en los mecanismos previstos en la legislación en materia de violencia contra las mujeres, para impulsar acciones de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.
- Implementar un plan integral de promoción en materia de derechos humanos a nivel nacional, que considere los temas focalizados por los programas especiales, como es el de Asuntos de la Mujer.

Destaca también, la creación de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim), que es la responsable de diseñar la política nacional que promueva una cultura de respeto a los derechos humanos de las Mujeres y combatir la violencia en su contra para lograr la erradicación. Al igual que el Inmujeres tiene, por decreto la responsabilidad de coordinarse con los tres niveles de gobierno a fin de que se cumplan las obligaciones internacionales que nuestro país ha contraído con los estados parte de Naciones Unidas.

Una de las más grandes responsabilidades de esta dependencia federal son las funciones sobre la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM), ya que debe conformar al equipo de expertos/as que visitará a las entidades que han solicitado la Alerta y revisará cada uno de los mecanismos con que cuentan para garantizar el acceso a una vida libre de violencia.

Es de suma resonancia citar la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra), dependiente de la

Fiscalía General de la República (FGR), que realiza acciones que contribuyen a una procuración de justicia igualitaria para mujeres y hombres, dando cumplimiento a los tratados internacionales ratificados por México con perspectiva de género; participa en la construcción de políticas públicas de prevención de la violencia contra las mujeres y la trata de personas y colabora en la búsqueda de mujeres y niñas desaparecidas.

Otra de las instituciones que conforman este entramado institucional a favor de los derechos humanos de las mujeres es el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), dependencia del gobierno federal, rectora en la promoción de políticas públicas que contribuyan a construir una cultura de inclusión social y con ello garantizar el derecho a la igualdad. Tiene la facultad de recibir y resolver quejas sobre presuntos actos discriminatorios. Entre sus objetivos destacan:

- Contribuir al desarrollo cultural, social y democrático del país.
- Llevar a cabo las acciones conducentes para prevenir y eliminar la discriminación.
- Formular y promover políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato a favor de las personas que se encuentren en territorio nacional.
- Coordinar las acciones de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, en materia de prevención y eliminación de la discriminación.

En este orden de ideas una dependencia más es la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV), responsable de “garantizar, promover y proteger los

derechos de las víctimas del delito y de violaciones a derechos humanos, en especial los derechos a la asistencia, a la protección, a la atención, a la verdad y a la justicia”.

Entre sus objetivos están:

- I. Fungir como órgano operativo del Sistema Nacional de Atención a Víctimas;
- II. Garantizar la representación y participación directa de las víctimas y organizaciones de la sociedad civil en el Sistema Nacional de Atención a Víctimas, propiciando su intervención en la construcción de políticas públicas en dicha materia;
- III. Realizar labores de vigilancia, supervisión y evaluación de las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Atención a Víctimas, con el objetivo de garantizar un ejercicio transparente de sus atribuciones, y
- IV. Ejercer las funciones y facultades que le encomienda la Ley General de Víctimas y demás disposiciones aplicables.

V.3.3. LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL

Merece especial reconocimiento el trabajo que desde décadas atrás llevan a cabo las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en materia de prevención y atención de los derechos humanos de las mujeres.

La participación propositiva de las organizaciones de la sociedad civil ha influido en el diseño del actual marco de políticas mundiales sobre igualdad de

género y empoderamiento de las mujeres. Ello, también ha ocurrido en México, pues no hay que olvidar que fruto de los movimientos asociativos de mujeres, del impulso de los diferentes feminismos y la presencia activa de la lucha social y de la academia, se ha visibilizado el tema. Como referente histórico es necesario señalar la celebración de la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer que tuvo lugar en Ciudad de México en 1975, conocida como la Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer. Desde esa fecha hasta la actualidad ha existido en nuestro país una proliferación de organizaciones civiles que se han inmiscuido en la defensa y protección de los derechos humanos de las mujeres.

En este sentido, se puede hablar que, de manera progresiva, todas bajo el macro rubro del logro de la igualdad entre los géneros, las OSC se han ido especializando, y en la actualidad algunas de ellas de manera particular defienden los derechos de las mujeres víctimas de la violencia familiar o laboral; otras dedican sus esfuerzos a lograr la presencia y participación de las mujeres en campos como la educación, el trabajo, la salud, el medio ambiente o el empoderamiento de las mismas; otras más, implementan acciones para la erradicación de la pobreza femenina o la muerte materna, etcétera.

A pesar de ello, en México no son tantas las organizaciones que lo hacen de manera específica para el acceso a la justicia a las mujeres, aun siendo grandes los niveles de impunidad, corrupción, machismo y misoginia que impactan en la reproducción de estereotipos. La labor que prestan estas OSC vienen a mejorar el acceso a la justicia de las mujeres, de manera directa o colateral, a través de la sensibilización, capacitación, formación, profesionalización, investigación o el establecimiento de alianzas con y para quienes operan en el

sistema de justicia con el propósito de incorporar la perspectiva de género en su quehacer profesional. También, es de suma importancia el papel de las organizaciones de la sociedad civil para la prevención del delito y la procuración de justicia en sus diferentes aristas.

Es necesario reconocer la importante labor de estas organizaciones y, a su vez, facilitar acciones para impulsar a otras OSC a que participen en estrategias de acceso a la justicia, que permitan incidir en las políticas públicas y en el fortalecimiento de liderazgos que reconozcan la necesidad de llevar a cabo una transformación en las leyes, en las propias políticas y en las instituciones a fin de incorporar la perspectiva de género en todos los órdenes de la vida civil.

VI. FORMULACIÓN DE HIPÓTESIS

Progresivamente, en especial desde el presente siglo, se han implementado, desde la prevención, atención y sanción, diversos recursos que han permitido un mayor acceso a la justicia para las mujeres por parte del Estado Mexicano.

Ante esta tesitura, podemos afirmar que los avances son ciertos, pero hay cuestionamientos que debemos plantearnos para visibilizar si los recursos existentes en la actualidad son suficientes y adecuados o, por el contrario, son escasos para que el acceso a la justicia para las mujeres se lleva a cabo en condiciones de igualdad que el que existe para los hombres, por lo que debemos reflexionar acerca de:

- i) ¿Los cambios sociales y normativos acaecidos en el presente siglo han facilitado un mayor acceso a la justicia para las mujeres?
- ii) ¿Hasta dónde puede incidir una transformación social y cultural que permita avanzar hacia la construcción de una sociedad igualitaria y, por ende, un acceso a la justicia por igual para mujeres y hombres?
- iii) ¿Las políticas públicas implementadas tienen un carácter transformador?
- iv) ¿Los recursos preventivos dirigidos a facilitar el acceso a la justicia para las mujeres son adecuados?
- v) ¿La proliferación de recursos de atención para las mujeres, contemplan vías idóneas para que las mujeres puedan acceder a la justicia en las mismas condiciones que lo hacen los varones?

- vi) ¿La legislación existente incorpora los enfoques de derechos humanos y de perspectiva de género? ¿O sólo se incluye el componente mujer/mujeres?

VII. PRUEBAS EMPÍRICAS O CUALITATIVAS DE LA HIPÓTESIS

VII.1. EL IMPACTO DE LOS TRATADOS INTERNACIONALES Y SU INCIDENCIA EN EL CUMPLIMIENTO DE ACCIONES POR PARTE DEL ESTADO MEXICANO PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA PARA LAS MUJERES.

Sin perjuicio de otras más, es necesario reconocer, en primer lugar, la firma y ratificación de la ya citada en el presente documento, *Convención sobre la Eliminación de todas formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)*. Es considerada la carta internacional de los derechos de las mujeres. Fue aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979 y entró en vigor el 3 de septiembre de 1981. México la firmó en 1980 y la ratificó el 23 de marzo de 1981.

En términos generales, la Convención es el instrumento vinculante, que no solo lucha contra la discriminación de la mujer y, también, protege los derechos de las niñas para preservar su dignidad y bienestar.

La Convención CEDAW creó el llamado Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, constituido por 23 personas expertas independientes de todo el mundo, su principal función consiste en vigilar y dar seguimiento a la implementación adecuada de la Convención. Su funcionamiento se encuentra regulado por la Convención y el Protocolo Facultativo.

La función fundamental del Comité de la CEDAW consiste en estudiar y analizar la situación de las mujeres de cada uno de los Estados Parte mediante un informe presentado periódicamente (cuatrienal o cuando le sea requerido) por cada país. El Comité analiza los informes y emite observaciones y recomendaciones.

Por ello, México como país firmante de la Convención CEDAW se ha sometido a los exámenes periódicos que se presentan ante su Comité. En todos, se hace un especial señalamiento a mejorar los sistemas de acceso a la justicia. La presentación del 9º informe de cumplimiento, y a la fecha último, ante el Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), de la Organización de las Naciones Unidas, sustentado en julio de 2018 en Ginebra, Suiza, si bien se reconocen los avances de México en materia legislativa y los esfuerzos emprendidos por el gobierno para garantizar la no discriminación hacia las mujeres y la igualdad de oportunidades para niñas y mujeres en el país, a través de la reforma de diversas leyes mexicanas y la elaboración de programas nacionales destinados a impulsar el adelanto de las mujeres, entre las recomendaciones que se emiten al Estado Mexicano está la de

Capacitar, de manera sistemática y obligatoria, a jueces, fiscales, defensores públicos, abogados/as, agentes de policía y funcionariado público responsable de hacer cumplir la ley, en los planos federal, estatal y local, acerca de los derechos de la mujer y la igualdad de género, para poner fin al trato discriminatorio de que son objeto las mujeres y las niñas.

Posteriormente, se promulgó el Protocolo Facultativo de la Convención que establece procedimientos para las comunicaciones, así como para las investigaciones. Para las comunicaciones autoriza al Comité a recibir peticiones relacionadas con violaciones de los derechos consagrados en la Convención y a emitir decisiones en la forma de “opiniones y recomendaciones”. El procedimiento para las investigaciones permite al Comité iniciar investigaciones acerca de violaciones graves o sistemáticas cometidas por un Estado Parte. En el caso de México, el Senado aprobó el Protocolo Facultativo el 14 de diciembre de 2001 y entró en vigor el 15 de junio de 2002.

Si bien el eje rector de la Convención CEDAW es la no discriminación contra las mujeres, para el caso de la erradicación de la violencia contra las mujeres, es necesario mencionar que el 9 de junio de 1994, en el Pleno de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos se aprobó la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). México ratificó este instrumento internacional de naturaleza jurídica vinculante el 19 de junio de 1998.

La Convención de Belém do Pará establece por primera vez el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia. Este tratado internacional puede ser considerado el punto de inflexión en la región para la adopción de leyes y políticas sobre prevención, atención, erradicación y sanción de la violencia contra las mujeres en los Estados Parte de la Convención, así como en la formulación de planes nacionales, organización de campañas e implementación de protocolos. Al igual que la Convención CEDAW por parte del sistema Universal, la Convención

de Belém do Pará ha sido un aporte sumamente significativo al fortalecimiento del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Este tratado vinculante para el Estado mexicano tiene aportes de gran trascendencia como, por ejemplo, el ámbito de visibilización de la violencia en tres ámbitos:

- i) En la vida privada: Cuando la violencia se ejerce dentro de la familia, la unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, aun cuando el agresor no viva con la víctima.
- ii) En la vida pública: Cuando la violencia es ejercida por cualquier persona, ya sea que ésta se lleve a cabo en la comunidad, en el lugar de trabajo, en instituciones educativas, establecimientos de salud o cualquier otro lugar y,
- iii) Perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, dondequiera que ocurra.

Para la investigación que se presenta, es de suma importancia resaltar el señalamiento explícito de las obligaciones que adquirieron los Estados Parte firmantes de la Convención, las cuales son:

- i) Abstenerse de cualquier acción o práctica de violencia contra las mujeres y velar por que los agentes del Estado cumplan con esta obligación,
- ii) Actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra las mujeres,
- iii) Incluir en su legislación y política interna normas que aseguren el cumplimiento de los objetivos de la Convención,

- iv) Adoptar medidas jurídicas que protejan efectivamente a las mujeres de sus agresores,
- v) Abolir o modificar normativas y prácticas jurídicas que perpetúan la violencia contra las mujeres,
- vi) Establecer procedimientos legales que aseguren a las mujeres víctimas de violencia acceso a la justicia y al debido proceso;
- vii) Asegurar a las mujeres víctimas de la violencia mecanismos efectivos para lograr el resarcimiento, la reparación del daño u otros medios de compensación,
- viii) Fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia,
- ix) Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, eliminando prácticas educativas que refuercen ideas, actitudes o estereotipos, tanto de hombres como de mujeres, que perpetúan la violencia contra las mujeres,
- x) Fomentar la educación y capacitación de agentes del Estado encargados de aplicar la ley y las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra las mujeres,
- xi) Brindar servicios especializados para la atención de mujeres víctimas de violencia,
- xii) Fomentar y apoyar programas de educación que difundan los aspectos sobre la violencia contra las mujeres,

- xiii) Ofrecer programas eficaces de rehabilitación y capacitación a las mujeres víctimas de violencia, que les permitan insertarse de manera plena en la vida pública, privada y social,
- xiv) Alentar a los medios de comunicación para que elaboren directrices adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia contra las mujeres,
- xv) Garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente que permita visualizar la violencia que sufren las mujeres y,
- xvi) Promover la cooperación internacional para el intercambio de ideas y experiencias.

Al igual que ocurre con la Convención CEDAW, también en la Convención de Belém do Pará se establecen los mecanismos interamericanos de protección, para lo cual se contemplan los siguientes:

1. Los informes nacionales

Al efecto,

Los Estados Parte deben incluir en los informes nacionales que se remiten a la Comisión Interamericana de Mujeres, información relativa a las medidas adoptadas para:

- i) Prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres,
- ii) Asistir a las mujeres afectadas por la violencia en las dificultades que presenten, y
- iii) Reportar los factores que contribuyan a la violencia contra las mujeres.

Cabe destacar que en el año 2004 se creó el Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), cuyo trabajo prioritario se fundamenta en los informes nacionales en donde los Estados Parte dan a conocer los avances realizados para la implementación de la Convención.

2. La Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

En caso de alguna duda de interpretación, México, al igual que los demás países signatarios y la Comisión Interamericana de Mujeres, puede solicitarla.

3. La denuncia o queja ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Este organismo recibe tanto las quejas o denuncias individuales como provenientes de organizaciones de la sociedad civil, cuando se considere violado el artículo 7 de la Convención, que contiene las obligaciones de los Estados Parte.

Derivado del compromiso asumido por México en relación con la Convención de Belém do Pará, el 1 de febrero de 2007 se publicó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y a partir de ese evento se promulgaron las leyes locales de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, en todas las entidades federativas que conforman la República Mexicana.

VII.2. LOS AVANCES DE LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES

DERIVADOS DE CONFERENCIAS Y CUMBRES MUNDIALES

Resultado de las Conferencias mundiales y regionales auspiciadas por las Naciones Unidas y por el Sistema Interamericano, se han logrado avances significativos al haberse aplicado y aterrizado a nuestro país muchos de los

acuerdos adoptados en su calidad de no vinculantes, entre otros, con relación al acceso a la justicia para las mujeres.

VII. 2. 1. CONFERENCIAS ORGANIZADAS POR LAS NACIONES

UNIDAS

La siguiente información fue tomada del sitio web de las Naciones Unidas: México fue la sede de la primera conferencia mundial realizada en el año 1975 en la actual Ciudad de México, a instancia de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer. Entre los resultados alcanzados cabe destacar que se definió un plan de acción mundial para la consecución de los objetivos del Año Internacional de la Mujer, que incluía un amplio conjunto de directrices para el progreso de las mujeres hasta 1985.

Tras ella, en 1980, se celebró en Copenhague, Dinamarca, la Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer, cuyo objetivo primordial fue examinar los avances realizados hacia el cumplimiento de los objetivos de la primera conferencia mundial, especialmente de los relacionados con el empleo, la salud y la educación. El programa de acción que se aprobó hacía un llamado a favor de adoptar medidas nacionales más firmes para garantizar la apropiación y el control de la propiedad por parte de las mujeres, así como a introducir mejoras en el ámbito de la protección de los derechos de herencia, de custodia de los hijos y de nacionalidad de la mujer. Posteriormente, en el año 1985, se llevó a cabo la tercera de las conferencias mundiales en Nairobi, Kenia, bajo el lema de “Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer”, Entre los logros obtenidos destaca la aprobación de un mandato consistente en

establecer medidas concretas para superar los obstáculos al logro de los objetivos del Decenio y la adopción de las denominadas Estrategias de Nairobi, orientadas hacia el futuro para el adelanto de la mujer, que esbozaban las medidas que deberían adoptarse para lograr la igualdad de género a nivel nacional y promover la participación de las mujeres en las iniciativas de paz y desarrollo.

Pero, el punto de inicio para los avances y consolidación de una agenda mundial para la igualdad de género se produce con la celebración de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing, República China, en 1995. Los resultados fueron adoptados de forma unánime por 189 países, dando lugar a la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, que se constituye como un programa en favor del empoderamiento de la mujer. La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing establece una serie de objetivos estratégicos y medidas para el progreso de las mujeres y el logro de la igualdad de género en 12 esferas de especial atención:

- La mujer y la pobreza
- Educación y capacitación de la mujer
- La mujer y la salud
- La violencia contra la mujer
- La mujer y los conflictos armados
- La mujer y la economía
- La mujer en el ejercicio del poder y la adopción de decisiones
- Mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer
- Los derechos humanos de la mujer
- La mujer y los medios de difusión

- La mujer y el medio ambiente
- La niña

A raíz de esta conferencia se adoptó celebrar una serie de exámenes quinquenales de la aplicación de la Plataforma de Acción de Beijing, así como de estudiar posibles medidas e iniciativas futuras. En este orden de ideas, en el año 2000, la Asamblea General celebró su 23º periodo extraordinario de sesiones realizó un examen y una evaluación quinquenales a la que se dio el nombre de “La mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI”, tuvo lugar en Nueva York y de ella resultaron una declaración política y nuevas medidas para la aplicación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing. .

Años más tarde, en 2005, en el marco del 49º periodo de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer se realizó un examen y una evaluación decenal de la Plataforma de Acción de Beijing, aprobándose una declaración que subraya que la aplicación plena y eficaz de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing es esencial para la consecución de los objetivos de desarrollo internacionalmente convenidos, incluidos los contenidos en la Declaración del Milenio.

EL examen quinquenal fue realizado en el año 2010 y se llevó a cabo durante el 54º periodo de sesiones de la Comisión. Al efecto, los Estados Miembros aprobaron una declaración en la que se reconocía satisfactoriamente los progresos realizados con el fin de lograr la igualdad de género. También, se gestaron compromisos para adoptar nuevas medidas tendientes a garantizar la aplicación integral de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing.

En el año 2015, se produjo la revisión y evaluación tras 20 años de la Plataforma de Acción de Beijing, que tuvo lugar durante la 59ª sesión de la Comisión en 2015. La sesión tuvo como ejes rectores las oportunidades para lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en la agenda de desarrollo post-2015 así como la adopción por parte de los Estados miembros de una declaración política que resaltó los progresos obtenidos hacia el logro de la igualdad de género.

En el año actual, 2020, estaba presta la revisión y evaluación tras 25 años desde la adopción de la Plataforma de Acción de Beijing, con motivo de la 64ª sesión de la Comisión que se iba a celebrar en marzo de 2020. Su principal objetivo era el examen y la evaluación de la aplicación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y los resultados del 23º período extraordinario de sesiones de la Asamblea General. A la fecha, motivada por las preocupaciones relativas a la enfermedad del coronavirus (COVID-19), la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer convocó, el 9 de marzo, a una reunión que incluía declaraciones de apertura seguidas de la adopción del proyecto de Declaración Política, si bien por las circunstancias que concurren, la sesión se suspendió hasta nueva notificación.

VII.2.2. CONFERENCIAS ORGANIZADAS POR LA COMISION ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

Las conferencias regionales de América Latina y el Caribe han tenido impactos positivos para el alcance hacia la igualdad de género en la Región. La Conferencia regional es un órgano subsidiario de la CEPAL, convocado regularmente desde

1977 para identificar la situación en el área con respecto a la autonomía y los derechos de las mujeres, y presentar recomendaciones en materia de políticas públicas de igualdad de género.

La primera Conferencia Regional sobre la Integración de la Mujer al Desarrollo Económico y Social de América Latina se celebró en La Habana, Cuba, en 1977. Desde entonces la Conferencia es convocada regularmente con una frecuencia no superior a tres años, para identificar la situación regional y subregional respecto a la autonomía y los derechos de las mujeres, presentar recomendaciones en materia de políticas públicas de igualdad de género, realizar evaluaciones periódicas de las actividades llevadas a cabo en cumplimiento de los acuerdos regionales e internacionales y brindar un foro para el debate sobre la igualdad de género.

Estas conferencias congregan a las autoridades de alto nivel encargadas de los temas relativos a la situación de las mujeres y las políticas dirigidas a velar por la equidad/igualdad¹ de género en los países de la región, como vía para lograr la igualdad sustantiva. Desde la ya citada primera conferencia que tuvo lugar en La Habana hasta la última de ellas en el presente año en Santiago de Chile, muchos países han sido anfitriones para la realización de tales reuniones, destacando que México ha sido sede en dos ocasiones, con motivo de celebrarse la tercera y novena conferencia, ambas en la Ciudad de México, en 1983 y 2004, respectivamente.

¹ Existe un amplio debate entre el uso de "equidad" e "igualdad", si bien el Comité de la CEDAW en el año 2006 como resultado del sexto informe presentado por parte del Estado mexicano, recomendó hacer uso del término "igualdad", aunque en la región de América Latina y el Caribe se suele, mayormente, hacer uso del término "equidad".

Resulta de gran interés la XIII Conferencia Mundial sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, celebrada en Montevideo, Uruguay, en el año 2016, donde los países de la región adoptaron la Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030, acelerando así la implementación de los acuerdos plasmados en la Agenda Regional de Género y en la Plataforma de Acción de Beijing. Este instrumento político-técnico se ha constituido como herramienta regional clave para el cierre de la brecha entre la igualdad de *jure* y de *facto* mediante el fortalecimiento de políticas públicas que garanticen la autonomía de las mujeres.

La última de ellas, la XIV Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, ha tenido lugar en el mes de enero del presente año 2020, en Santiago, Chile, y cuyo tema central ha sido autonomía de las mujeres en escenarios económicos cambiantes.

VII.3 PROGRAMAS Y SERVICIOS DE ATENCIÓN Y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA DESDE EL ESTADO MEXICANO

Alcanzar en condiciones de igualdad el acceso a la justicia para las mujeres, requiere al margen de políticas públicas, legislaciones, dispositivos y mecanismos de acción, entre otros, la puesta en marcha de recursos de prevención y de atención.

El Estado mexicano, en especial en las últimas dos décadas, ha implementado diversos recursos que han permitido un avance importante, pero

parcial, desde el ámbito profiláctico y de tratamiento, para el acceso a la justicia para las mujeres.

A continuación, se analizan algunos de los recursos que a la fecha se encuentran en funcionamiento en nuestro país.

VII.3.1 LOS RECURSOS DE PREVENCIÓN EN MÉXICO.

Una de las más importantes estrategias para lograr erradicar la violencia que viven las mujeres en nuestro país es la prevención, no solo para las mujeres, sino para toda la sociedad. Por ello desde distintas trincheras ya sean institucionales o de la sociedad civil, se ha buscado sensibilizar en el tema para construir conocimiento en perspectiva de género; su uso e instrumentación, en las políticas públicas pero también en temas de importancia para las propias dependencias según su naturaleza, caso de esta investigación, la impartición de justicia, lo que conlleva a que jueces y juezas y/o magistrados y magistradas cursen en distintas modalidades de aprendizaje dicho conocimiento. Además, claro está, de todas y todos aquellos funcionarios que laboran en esta rama.

VII.3.2 LA SENSIBILIZACIÓN Y CONCIENTIZACIÓN

Los recursos de prevención que se han utilizado en México han variado su enfoque. Hace ya algunas décadas la sensibilización se impartía de manera exclusiva a las mujeres, pues ellas son las receptoras de actos violentos y debían conocer sus causas, así como sus efectos, impulsando con ello, desde las instituciones diversas jornadas, ferias o talleres. La estrategia buscó en un primer momento desnaturalizar la problemática toda vez que culturalmente se asume

como una práctica normal de los hombres hacia ellas, posteriormente se ha involucrado a los hombres pues se reconoce que su concientización redundará en mejores formas de convivencia.

Instituciones como la ahora Secretaría del Bienestar antes SEDESOL, contaban con censos de mujeres en todo el país y a través de estos se estudiaba qué poblaciones podían ser susceptibles de recibir esta prevención. Sin embargo, crear conciencia es de hecho algo que aún en nuestros días no se ha logrado, por lo que se continúa haciendo, ahora con más herramientas y bajo el amparo de leyes que protegen el derecho a una vida libre de violencia.

El camino para contar con profesionales, sabedores de las diversas circunstancias que enfrenta las mujeres y que las ha colocado en una posición de desigualdad, discriminación y violencia lleva ya un largo camino. A raíz de la promulgación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia se ha intensificado. Lograr que todas y todos los funcionarios públicos escalen este peldaño y cuenten con conocimientos suficientes sobre género y violencias para desarrollar sus labores cotidianas no ha sido una tarea fácil, ya que los cambios de gobierno obligan a iniciar, casi de cero, esta sensibilización.

Cabe señalar que las acciones de sensibilización se instrumentan también a través de talleres y/o cursos a distintos grupos etarios de mujeres, por ejemplo, madres solteras, comunidades con alto índice de marginación, adolescentes, etcétera.

Otra forma en que institucionalmente se han puesto en marcha acciones de prevención han sido la instalación de centros de información y documentación, su finalidad es ser una puerta abierta a toda aquella mujer que busque conocer sus

derechos e información sobre algún caso en especial. Es un servicio que prestan en la mayoría de las ocasiones las instancias de las mujeres en las entidades federativas, así como los institutos municipales de las mujeres de cada estado.

VII.3.3. LOS PROTOCOLOS DE INTERVENCIÓN Y ACTUACIÓN

Como respuesta a que la Ley General de Acceso de una Vida Libre de Violencia de las Mujeres establece la participación de los cuerpos de policías que hay en cada estado, se han creado los protocolos de actuación cuyo contenido establece cómo, con base en sus funciones, deben conducirse ante un acto de violencia hacia las mujeres.

En ellos se expresa la forma en que deben actuar al momento de observar o denunciar un acto de violencia, pero además se promueve el conocimiento sobre los tipos de violencias que existen, por lo que contemplan un apartado sobre los instrumentos legislativos tanto nacionales como internacionales que avalan la intervención.

Dichos protocolos buscan también contar con una policía profesional que conozca, promueva y respete los Derechos Humanos, logrando con ello una atención especializada, que detecte, identifique, intervenga, atienda, proteja y prevenga para la violencia contra las mujeres. Son pues, herramienta para la actuación policial que les brindan bases de operación y consulta, que por lo regular cada estado elabora y promueve.

En esta misma línea está el Protocolo de Atención a la Violencia Política de las Mujeres, que de manera conjunta elaboraron el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el Instituto Nacional Electoral, la Fiscalía Especializada

para la Atención de Delitos Electorales, la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que este documento “constituye una guía orientada a garantizar el acceso a la justicia, realizada, además, con el fin de proveer a quienes juzgan una herramienta de auxilio para su función”. De esta forma se persigue el fortalecimiento de los derechos político-electorales de las mujeres.

Es prudente hacer la acotación que su primera edición fue en el año 2016, justo cuatro años antes de que la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida libre de Violencia fuera modificada para incorporar la modalidad de violencia política, lo cual es muestra de los esfuerzos institucionales que hay en México por erradicar la violencia contra las mujeres en cualquiera de sus manifestaciones.

Para atender casos de violencias contra las mujeres, las universidades han creado protocolos para contar con una guía que estructure los procedimientos que deben seguir en caso de que las alumnas presenten quejas por actos violentos. Señalan las instancias internas que participan en la atención y cómo deben actuar.

Por su parte los protocolos de intervención plantean la coordinación de diversos agentes cuya naturaleza institucional es diversa, sin embargo, su participación de acuerdo a esta, así como el momento en el que se hace, es lo que permite generar un sistema de prevención en casos de violencia contra las mujeres. En este sentido los protocolos de intervención se instrumentan para

obtener un piso único de conocimientos de los actos de violencia a fin de que todas las instituciones que tienen injerencia reconozcan una defensa social que el estado debe garantizar.

Al igual que en el caso de los protocolos de actuación, cada entidad federativa ha creado el suyo, toda vez que las competencias no son iguales y en algunos casos los nombres de estas difieren.

VII.3.4. LA LABOR DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN.

La reflexión sobre los distintos factores y actores que están involucrados en la legitimación de las violencias que viven las mujeres atraviesa estructuras gubernamentales, políticas y sociales que sin duda deben modificarse, para que desde su campo de acción aporten para la erradicación de este flagelo.

En esta línea de acción, los medios de comunicación representan un auténtico eslabón para construir formas de comunicar, cuyo contenido deje de reproducir y perpetuar estereotipos de género que promueven relaciones de poder, nuevamente se cita a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia que contempla a estos actores como pieza clave en la prevención.

En este sentido, las acciones de prevención que los medios de comunicación han instrumentado los debe llevar a evitar presentar a las mujeres bajo imágenes estereotipadas, esto es, mostrar imágenes de mujeres con conductas racionales, autoestima sana y poderosas, y en oficios no tradicionales, como plomeras, ingenieras, astronautas, empresarias, juezas, presidentas. Ello

permite un acercamiento a la realidad que actualmente se vive, donde ya existe la presencia femenina en muchos campos de desarrollo profesional.

En el plano informativo, actualmente las y los profesionales de este oficio deben adquirir compromisos con la causa de las mujeres, en los que se contemplan el diseño de políticas que observan tratamientos diferentes sobre información que se proporciona respecto a hechos de abuso y violencia de los que son objeto las mujeres.

Se han hecho acuerdos para salvaguardar la integridad de las víctimas de violencia y la de sus familias, evaluando los contenidos que transmiten y para valorar qué se debe preguntar, qué datos se deben revelar, qué imágenes se deben transmitir, qué expresiones usar para no caer en interpretaciones machistas ni en sensacionalismo.

En este entramado social, es necesario analizar el lenguaje como clara expresión de nuestra cultura y para quienes es su materia prima de trabajo como lo son las personas que elaboran mensajes para los medios de comunicación ha representado todo un reto. No se trata de solo señalar a las mujeres y a los hombres, a los niños y a las niñas, lo que se ha llamado desagregación por sexo en el lenguaje, sino que se debe asumir que a partir de la forma en que se comunica verbalmente o de manera escrita también se está perpetuando un sistema de poder. De ahí la conocida frase “lo que no se nombra, no existe”.

Por ello se ha puesto especial atención en que los medios de comunicación sean conscientes de que lo que se dice importa, importa para hacer visibles a las mujeres desde, simplemente nombrarlas, describir sus vidas tal cual son sin

adjetivos que las coloquen en posiciones de subordinación o perpetúen estereotipos de género.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), detecta que aún se producen contenidos sexistas. El Proyecto de supervisión de los medios de difusión a nivel mundial, señala que:

El 46% de las noticias alimentan estereotipos de género.

Apenas el 6% de las mismas pone énfasis en la igualdad de género o temas de igualdad.

En el 18% de las notas sobre las mujeres las describen como víctimas en comparación con los hombres que alcanza un 8%.

De las personas entrevistadas, vistas o escuchadas sobre las que se ha escrito en los medios de comunicación únicamente el 24% son respecto a mujeres, en tanto que los hombres representan el 76%.

El trabajo continúa, pues a pesar de los esfuerzos existen medios para los cuales la muerte de una mujer sigue siendo parte de la nota roja y no un problema de salud pública, cuya difusión representa una gran responsabilidad social.

VII.4. LOS RECURSOS DE ATENCION EN MÉXICO

Pese a la proliferación de diversos recursos de carácter preventivo, lo cierto es que el reconocimiento y disfrute de los derechos humanos de las mujeres se encuentra limitado. Por tanto, es necesario, además, implementar recursos que desde la atención directa permitan encontrar mayores cotas de acceso a la justicia para las mujeres.

VII.4.1. LOS REFUGIOS PARA MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA, SUS HIJAS E HIJOS

Al igual que ha ocurrido con otros recursos para el acceso a la justicia para las mujeres, los refugios para mujeres, sus hijas e hijos, surgieron a nivel mundial por parte de la sociedad civil organizada y el asociacionismo femenino que los incorporaron a la agenda pública.

En el caso de México, las organizaciones civiles fueron quienes, en la segunda mitad de los años 90 del siglo pasado, impulsaron la creación de refugios para mujeres y menores víctimas de violencia. Más tarde, se inició progresivamente la puesta en marcha de este recurso por parte de distintos gobiernos. Pero el reconocimiento y compromiso del Estado quedó legitimado en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), en la que se establece en los artículos 53 a 59, como parte de las medidas y acciones del Estado mexicano para proteger a las víctimas de violencia familiar, favorecer la instalación y el mantenimiento de estos refugios.

Tanto en la LGAMVLV como su Reglamento² mandatan la creación del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (SNPASEVM). Es al Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), en su carácter de Secretaría Ejecutiva del Sistema, a quien se le confiere colaborar con las instituciones de dicho sistema en el diseño y evaluación de un modelo de atención a víctimas en los refugios con el fin de establecer lineamientos respecto a la homologación de las condiciones básicas con que debe funcionar un refugio, estandarizar los servicios y la atención y establecer criterios para su operación. En

² Publicado en el Diario Oficial el 11 de marzo de 2008.

lo que compete al Reglamento de la citada ley, se dispone que los refugios deben funcionar con base al modelo de atención establecido al efecto.

En lo que compete al tratamiento para cualquier mujer que ingrese en el mismo, es de interés lo que señala el artículo 56 de la LGAMVLV, cuando menciona que:

Los refugios deberán prestar a las víctimas y, en su caso, a sus hijas e hijos los siguientes servicios especializados y gratuitos:

- I. Hospedaje;
- II. Alimentación;
- III. Vestido y calzado;
- IV. Servicio médico;
- V. Asesoría jurídica;
- VI. Apoyo psicológico;
- VII. Programas reeducativos integrales a fin de que logren estar en condiciones de participar plenamente en la vida pública, social y privada;
- VIII. Capacitación, para que puedan adquirir conocimientos para el desempeño de una actividad laboral, y
- IX. Bolsa de trabajo, con la finalidad de que puedan tener una actividad laboral remunerada en caso de que lo soliciten.

Al hilo de lo anteriormente expuesto, los requisitos para el acceso a un refugio son los que a continuación se detallan:

Que sea una mujer en situación de violencia extrema. A tal efecto, se entiende por violencia extrema “las lesiones que pongan en peligro la vida de la

mujer, sus hijas e hijos, aislamiento extremo, inadaptación a las actividades de la vida diaria, depresión y redes de apoyo social inexistentes o inseguras”(SEGOB, 2014)

-Que con anterioridad haya sido valorada por otras instituciones.

-Que carezca de redes de apoyo familiar o social.

-Que la solicitud de ingreso se realice de manera voluntaria.

En alcance a qué se considera violencia extrema, el Inmujeres la define como: “aquella que viola los derechos humanos de las mujeres de manera grave al poner en riesgo-su vida, su integridad física y mental, así como sus libertades fundamentales” (INMUJERES, 2012)

Si bien los refugios cuentan con diversas fuentes de sostenimiento, mayormente el financiamiento es otorgado por el Estado, aunque muchos fondos se obtienen de donaciones por empresas privadas y particulares. Así, (Inmujeres 2016, Refugios para mujeres, sus hijas e hijos en situación de violencia: un diagnóstico a partir de los datos del Censo de Alojamientos de Asistencia Social, 2015) se señala que el Estado tiene una importante participación al otorgar recursos públicos a 75 de los 83 para su sostenimiento; mientras que 50.6% recibe donaciones particulares e incluso se observa que 8.4% realizan colectas o rifas para obtener recursos.

Si bien no todos los refugios que operan en la República Mexicana pertenecen a la Red Nacional de Refugios, AC, es destacable que la misma se encuentra integrada por 69 espacios de prevención, atención y protección para mujeres, niñas y niños en situación de violencias con cobertura nacional e internacional.

Para mayor y actual información de los recursos otorgados para los refugios y, en su caso, los Centros de Atención Externa (CAER) por parte del Gobierno, se aconseja dar lectura a los Lineamientos de Operación del Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus Hijas e Hijos, para el ejercicio fiscal 2020, (DOF 07/04/2020). Como se establece en el punto 3.4 Criterios de Selección de los Proyectos Anuales de los lineamientos, para acceder al Programa los Entes Públicos y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) deberán acreditar, entre otros varios más, lo que se exige en su apartado e), respecto a disponer de un Modelo propio y específico para la atención integral de mujeres, sus hijas e hijos en situación de violencia, que cumpla con lo establecido en el Modelo de Atención en Refugios para Mujeres Víctimas de Violencia y sus Hijas e Hijos, emitido por el INMUJERES.

En el presente 2020, la pandemia ha supuesto, también, un impacto para los Refugios, así como en los Centros de Atención Externa para refugios, y por ello es importante resaltar la publicación por parte de la Secretaría de Salud del documento denominado *Recomendaciones para la mitigación de COVID19 en Refugios y Centros de Atención Externa* que contempla acciones preventivas, de mitigación y monitoreo.³

VII.4.2. EL TRATAMIENTO CON LOS HOMBRES GENERADORES DE VIOLENCIA

Una medida, tanto preventiva, para reducir la violencia contra las mujeres como, de atención directa, para la protección de las mismas y como vía para alcanzar el

³ <https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2020/04/Recome...>

acceso a la justicia para las mujeres, es el tratamiento de los varones que generan violencia y malos tratos en cualquiera de sus formas.

Para el abordaje de este flagelo desde ambas aristas, es necesario que el Estado atienda y rehabilite a los hombres agresores. Una excelente opción es, sin lugar a duda, el establecimiento de programas específicos para la reeducación de hombres que, a través del abuso o maltrato, propician violencia contra las mujeres.

Los mismos se fundamentan en procesos de aprendizaje en el que hombres desarrollan nuevas habilidades y formas de comportamiento para relacionarse entre sí, desde un plano de igualdad en la relación de pareja, donde las expresiones de la violencia no sean la única ni la principal forma de relacionarse, ya sea entre los miembros de la pareja, con los hijos e hijas o familiares, y con su entorno social.

Como se ha señalado, (Díaz Marroquín, Noemí y Pérez Duarte y Noroña, Alicia Elena, p. 277) un programa de rehabilitación para agresores debe atender los siguientes criterios:

- Ser un programa de Estado homologado en todo el país.
- Atender de manera especializada las distintas tipologías y modalidades de violencia de género contra las mujeres.
- Orientar su atención a la erradicación de las estructuras ideológicas patriarcales y misóginas que permiten y reproducen la creencia de que la violencia de género contra las mujeres es legítima.
- Trabajar con perspectiva de género.

- Acotar las posibilidades de que estas acciones o programas sean sustitutivas de otras acciones.
- Ser conducidos bajo criterios de calidad homologados en todo el país.

Si bien de manera directa la atención va dirigida a los hombres con el objeto de que se deconstruyan, para encontrar nuevas formas de comportamiento que les permita abandonar cualquier conducta violenta, el Modelo tiene en última instancia como población beneficiaria a las mujeres en general y, de manera específica, aquellas que se encuentran en situación de violencia de género que son las más afectadas y en las que el impacto de la violencia de género muestra su rostro más despiadado.

También se dirige a los hombres en general, priorizando a aquellos que ejercen violencia contra las mujeres que son quienes tienen la responsabilidad en la desactivación de los mecanismos de control y dominación que están en la base de las conductas violentas. Todavía más, el Modelo puede ser de utilidad a todos aquellos agentes gubernamentales y sociales en los que, de manera directa o indirecta, su eje rector de actuación sea la erradicación de la violencia de género.

En este tenor, el artículo 8 de la ya mencionada LGAMVLV, señala que:

Los modelos de atención, prevención y sanción que establezcan la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, son el conjunto de medidas y acciones para proteger a las víctimas de violencia familiar, como parte de la obligación del Estado, de garantizar a las mujeres su seguridad y el ejercicio pleno de sus derechos humanos.

En el artículo de referencia se estipula que deberán tomar en consideración diferentes aspectos, y respecto al tema que nos ocupa, en su inciso II se establece

el de “brindar servicios reeducativos integrales, especializados y gratuitos al Agresor para erradicar las conductas violentas a través de una educación que elimine los estereotipos de supremacía masculina, y los patrones machistas que generaron su violencia”.

En este orden de ideas, el horizonte final de la puesta en marcha de un Modelo de intervención es la igualdad entre mujeres y hombres mediante la erradicación de uno de los elementos que contribuye de manera más evidente a generar y reproducir las desigualdades de género: la violencia contra las mujeres. (Segob, Conavim y Gendes, p. 14).

La creación de los Centros para la Erradicación de las Conductas Violentas hacia las Mujeres y la operación del Modelo de Intervención para Erradicar la Violencia Masculina contra las Mujeres se inscribe dentro de esas políticas públicas y abonan a la construcción de una política integral al incluir el trabajo con los hombres como medio para lograr los objetivos de lograr un mundo libre de violencia hacia las mujeres.

La participación de los usuarios en los procesos de reflexión conlleva una serie de propuestas tendientes a abandonar o, en su defecto, reducir notablemente sus actos violentos.

Entre las propuestas de abordaje, y considerando la variedad de modelos de atención, parece oportuno señalar el establecido por medio del Modelo conceptual y operativo de Centros Especializados para la Erradicación de las conductas violentas hacia las mujeres (Resumen Ejecutivo, Segob, Conavim y Gendes: 16).

- Participar en un proceso reeducativo que analice críticamente la cultura patriarcal que sustenta la desigualdad en las relaciones, reconociendo sus ejercicios de violencia contra las mujeres.
- Aprender a identificar la tensión y fricción de las situaciones que pueden llevarlos a actuar violentamente contra las mujeres.
- Reconocer los espacios físico e intelectual y analizar cómo influye el espacio cultural en el proceso violento.
- Identificar los diferentes tipos de violencia.
- Poner en práctica la atención plena, las señales del cuerpo, el contacto emocional, el tiempo fuera y otros recursos para evitar ser violento.
- Diseñar y poner en práctica el plan de igualdad para resolver las situaciones de tensión y fricción de manera creativa y sin violencia.
- Crear un nuevo espacio cultural por medio de establecer acuerdos con las personas para compartir los espacios de manera respetuosa e igualitaria.
- Asumir su responsabilidad a la hora de generar bienestar y fomentar el desarrollo de sociedades igualitarias, cooperativas y democráticas.

A la fecha, el Modelo tiene aplicación en casos de violencia familiar, pero se considera una opción viable que el mismo, con las adecuaciones que sean necesarias en función de la particularidad de cada ámbito de actuación, se aplique a otros espacios en donde se genera la violencia como la laboral o comunitaria, entre otras.

VII.4.3. LOS CENTROS DE JUSTICIA PARA LAS MUJERES (CJM)

Los antecedentes de los Centros de Justicia para las Mujeres (CJM) se encuentran en la experiencia del modelo de San Diego, California, llamado Family Justice Center que inició en 1992, así como del Centro de Justicia de Delitos de Femicidio y Violencia contra la Mujer del Organismo Judicial de Guatemala cuyo objetivo general es asesorar a las mujeres víctimas de violencias. En estos casos los servicios se extienden y van desde el simple asesoramiento para identificar el tipo de violencia que viven hasta la atención de personal que brinda acompañamiento en caso de que se desee levantar una denuncia. Existen profesionales en materia de derecho que lleva los casos de las mujeres que acuden a ellos, su mayoría depende de la Fiscalía de cada entidad.

Los CJM son “una institución que concentra servicios interinstitucionales y especializados para facilitar el acceso a la justicia y brindar atención integral con perspectiva de género a las mujeres que han sido víctimas de los delitos relacionados con la violencia de género”. (Protocolo para la Atención de usuarias y víctimas en los Centros de Justicia para las Mujeres, emitido por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública a través del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana,2012).

El objetivo general es:

Coordinar y articular dentro de un mismo espacio las acciones que realizan dependencias encargadas de derechos humanos, seguridad pública, procuración de justicia, administración de justicia, educación, salud y mecanismos para el adelanto de las mujeres, entre otras, considerando la multiculturalidad, favoreciendo la atención gratuita, interinstitucional y

oportuna, incidiendo en el respeto de los derechos humanos de las mujeres víctimas de violencia, propiciando su empoderamiento y construcción de un proyecto de vida libre de violencia. Asimismo, impulsar acciones encaminadas a la promoción de sus derechos y de la igualdad real entre mujeres y hombres. (Centro de Justicia para Mujeres del Estado de Hidalgo).

Los CJM es una política pública sumamente exitosa, a nivel mundial, que la Secretaría de Gobernación implementó en México en el año 2010, a través de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), cuya prioridad es “dar respuesta a las obligaciones tanto en materia de atención como de prevención de violencia contra las mujeres, así como atender diversas recomendaciones internacionales formuladas al Estado mexicano en la materia” (Gobierno de México, 2016).

A partir de 2010, la Secretaría de Gobernación, a través de Comisión nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), impulsa la creación de los Centros de Justicia para las Mujeres (CJM), los cuales se han conformado como espacios que dan atención, no solo a las mujeres víctimas de violencia, sino que también atienden a sus hijos e hijas y en muchas ocasiones fungen como refugios temporales. Representan un esfuerzo conjunto entre instancias gubernamentales y Organizaciones de la Sociedad Civil.

Proporcionan atención médica, psicológica y legal, pero además desde estos se impulsa a que las mujeres realicen proyectos que los lleven a construir una autonomía económica.

Para la creación de un CJM es necesario contar con argumentos que la justifiquen por lo que debe existir un diagnóstico situacional que contemple⁴:

- a) Un panorama actual de la situación de la violencia contra las mujeres en la entidad, el cual debe contener datos estadísticos y georeferenciados
- b) Delimitar la población, para ello se deben considerar las particularidades de cada localidad susceptible a ser atendida.
- c) Contar con un mapa de los actores estratégicos tanto del gobierno, como académicos y de la Sociedad Civil que participan. Para ello, es necesario conocer los recursos humanos y económicos con los que contará, sean federales, estatales, municipales o de la iniciativa privada.
- d) Identificar cuál será la personalidad jurídica que tendrá el CJM (Acuerdo, Decreto o Ley). Es necesario determinar el modelo de atención con el cual operará el CJM.

De acuerdo al planteamiento que sostiene la CONAVIM, para crear dichos centros, es necesario considerar su ubicación y espacio arquitectónico, pues de ello dependerá que realmente exista una respuesta eficiente de las autoridades en los procesos de procuración de justicia.

De ahí que se solicite accesibilidad en su localización a fin de que la población objetivo cuente con rutas de transporte en sus inmediaciones.

Dentro de los lineamientos para el funcionamiento de los CJM, se solicita existan tres áreas prioritarias:

⁴ Realización propia. Fuente. Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres: Centros de Justicia para las Mujeres. Lineamientos para su Creación y Operación. 2012.

- a) Área asistencia: Concentra primordialmente una sala de espera, oficinas para la primera entrevista, consultorio médico, consultorio psicológico, cuneros, sala de lactancia.
- b) Área de acceso a la Justicia: Concentra la atención de personal especializado en violencia; policías, ministerios públicos, medicina legislativa, jueces, salas de audiencias y zonas de detección.
- c) Casa de emergencia: cuya función es contar con un espacio para aquellas mujeres que en virtud de la emergencia presentada puedan permanecer con sus hijos o hijas hasta 72 horas.

Actualmente existen 48 CJM, pero esto no quiere decir que todas las entidades federativas cuenten con uno. Es necesario impulsar la creación de estos centros en Baja California, Nuevo León, Tamaulipas y Tabasco.

Por tanto, en estos centros se busca fortalecer el acceso a la justicia por medio de un proceso de autovaloración para detener la violencia, así como proporcionar herramientas que propicien la toma de decisiones informada y encaminada a construir un proyecto de vida en entornos libres de violencia. El carácter de multiprofesionalidad y de interdisciplinariedad que dota a estos centros les imprime de integralidad para aquellas mujeres, y sus hijas e hijos, que deben asistir en demanda de apoyo a su problemática de violencia, puesto que logra la articulación de una red de colaboración interinstitucional que opera de manera coordinada.

VII.4.4. LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN

Las órdenes de protección cuyo antecedente se encuentra en la *protection order* se ha extendido en diferentes países, en un primer momento en los anglosajones. De manera sucinta, son un mandamiento emitido por un juez o jueza para proteger a una persona frente a otra, que tiene validez en todo el territorio estatal. La orden contiene ciertas condiciones que la persona destinataria de esta tiene la obligación de cumplir.

Las órdenes de protección permiten un tratamiento directo a las víctimas de violencia de género, convirtiéndose en actos de urgente cumplimiento en función del interés de la ofendida, de carácter precautorias y cautelares y que se decretarán inmediatamente después de que la autoridad competente conozca de probables hechos constitutivos de violencia contra las mujeres.

Como se señala (Ruiz Carbonell, 2107, p.6), la Orden de Protección se configura como un sistema de coordinación de los órganos judiciales y administrativos que deben conocer de las diferentes facetas de protección. El procedimiento establecido para la adopción de una Orden de Protección es particularmente simple y rápido, dirigido a proporcionar protección inmediata a la víctima.

En nuestro país, las órdenes de protección se encuentran reguladas en varias normas, como en el Capítulo II del reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, y en las estatales; en los códigos civiles y familiares de cada una de las entidades, y en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

En términos de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), en concreto en su artículo 27, denomina que las órdenes de protección

son actos de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la víctima y son fundamentalmente precautorias y cautelares.

Deberán otorgarse por la autoridad competente, inmediatamente que conozcan de hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres.

La propia LGAMVLV, en su artículo 28, imprime el carácter de personalísimas e intransferibles a las Órdenes de Protección y las clasifica en (I) emergentes; (II) preventivas y (III) de naturaleza civil.

Por su parte, el Reglamento de la LGAMVLV establece la obligatoriedad de las autoridades tanto federales como de las entidades federativas de monitorear y generar bases de datos sobre las órdenes de protección otorgadas a mujeres víctimas de violencia.

Todavía más, la referida ley establece que las dependencias y entidades de la administración pública federal que conozcan de hechos de violencia contra las mujeres tienen la obligación de salvaguardar la vida e integridad de la víctima, informarle sobre la existencia de órdenes de protección, canalizarla a la instancia competente, dar seguimiento al caso y documentarlo. También reconoce que se podrán expedir nuevas órdenes de protección hasta que cese el riesgo hacia la víctima; y que éstas se pueden pedir de forma verbal o escrita por cualquier persona que tenga conocimiento de un estado de riesgo o cualquier otra circunstancia que genere violencia contra las mujeres.

En el ámbito estatal, existen diferentes órdenes de protección: cautelares, de emergencia, civil o/y familiar, político-electoral, definitivas, en materia penal, preventivas y judiciales. Hay entidades que usan hasta cuatro de estas clasificaciones, como San Luis Potosí, y hay entidades que no usa ninguna, como Campeche. Las legislaciones estatales varían mucho también con respecto a los casos en los que se otorgan las medidas, quién puede solicitarlas, qué autoridad puede emitir las y hasta cuál es el mecanismo para darlas.

En su informe *Las órdenes de protección y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Panorama Nacional 2018*, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH)⁵ analizó las órdenes de protección en las legislaciones de las 32 entidades federativas en el que concluyó que

la regulación de las órdenes de protección en México se advierte fragmentada, desigual y compleja en cuanto a la posibilidad de que las medidas para preservar la vida y la integridad de las mujeres que se encuentran en situaciones de violencia puedan recibir protección especializada por parte de las instituciones del Estado.

VII.4.5. LA ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES.

La alerta de violencia de género contra las mujeres (AVGM) es un mecanismo de protección de los derechos humanos de las mujeres único en el mundo (Inmujeres, 2020).

⁵ Vid. *Las órdenes de protección y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. Panorama Nacional 2018*, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones...>

Para conocer acerca de las AVGM, al margen de su carácter de pionera, es necesario ahondar en qué consiste, su objetivo, forma de tramitación y funcionamiento, cuándo se pueden activar, y a quién compete la declaración de esta.

En México se incluyó en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) y, como se establece en el artículo 22 de la mencionada ley

es en un conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida y/o la existencia de un agravio comparado que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres, en un territorio determinado (municipio o entidad federativa); la violencia contra las mujeres la pueden ejercer los individuos o la propia comunidad.

Como se contempla en su artículo 23, tiene como objetivo prioritario garantizar la seguridad de las mismas, el cese de la violencia en su contra y eliminar las desigualdades producidas por una legislación que agravia sus derechos humanos.

Para ello, el propio artículo exige la necesidad de:

I. Establecer un grupo interinstitucional y multidisciplinario con perspectiva de género que dé el seguimiento respectivo;

II. Implementar las acciones preventivas, de seguridad y justicia, para enfrentar y abatir la violencia feminicida;

III. Elaborar reportes especiales sobre la zona y el comportamiento de los indicadores de la violencia contra las mujeres;

IV. Asignar los recursos presupuestales necesarios para hacer frente a la contingencia de alerta de violencia de género contra las mujeres, y

V. Hacer del conocimiento público el motivo de la alerta de violencia de género contra las mujeres, y la zona territorial que abarcan las medidas a implementar.

El trámite para solicitar la AVGM se encuentra regulado en el Reglamento de la LGAMVLV, destacando lo previsto en el artículo 32 en cuanto a que la solicitud de la declaratoria de alerta de violencia de género podrá ser presentada por los organismos de derechos humanos internacionales, nacional o de las entidades federativas, así como las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas. La solicitud se presentará por escrito directamente o bien, a través de correo, ante la Secretaría Ejecutiva, quien revisará que dicha solicitud contenga los requisitos previstos en el artículo siguiente y lo hará del conocimiento de la Comisión Nacional.

La activación de la declaratoria de alerta de violencia de género contra las mujeres, y de conformidad con el artículo 24 de la LGAMVLV se emitirá cuando existan las siguientes condicionantes:

I. Los delitos del orden común contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres, perturben la paz social en un territorio determinado y la sociedad así lo reclame;

II. Exista un agravio comparado que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres, y

III. Los organismos de derechos humanos a nivel nacional o de las entidades federativas, los organismos de la sociedad civil y/o los organismos internacionales, así lo soliciten.

Como se establece en el artículo 25 de la ley de referencia, es al gobierno federal a través de la Secretaría de Gobernación a quien le corresponde declarar la alerta de violencia de género y este, a su vez, notificará la declaratoria al Poder Ejecutivo de la entidad federativa correspondiente.

A la fecha, el mecanismo para declarar la alerta de violencia de género ha sido cuestionado por Organizaciones de la Sociedad Civil, tales como el Observatorio Nacional de Femicidios, (OCNF) y Artesanas de Paz y Justicia (SIWA), quienes, en diciembre de 2020, presentaron el Informe “Violencia feminicida en México”: Retos y avances de las Declaratorias de AVGM en México.

Dicho documento analizó un total de 21 declaratorias de alerta de AVG, desde 2015 hasta la fecha, con la finalidad de detectar cuáles han sido los resultados y cuáles los obstáculos que presenta el proceso. Dentro de las propuestas más importantes destaca la incorporación de la Sociedad Civil y expertas en el tema, lo que implica modificar el reglamento del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.

VIII.4.6. LAS UNIDADES IGUALDAD DE GÉNERO (UIG)

El objetivo prioritario de las Unidades de Igualdad de Género (UIG) es contribuir a institucionalizar la perspectiva de género en los diferentes poderes públicos y

sector social a través de estrategias y acciones que incidan en las políticas públicas y en una nueva cultura institucional a favor de la igualdad de género.

Por ello, su punto de inflexión se encuentra en el esfuerzo para reforzar la institucionalización de la perspectiva de género en las políticas públicas de igualdad y la cultura institucional, mediante la planeación y observancia de políticas públicas, propuestas legislativas y acciones coordinadas y estratégicas con las dependencias de los tres niveles de gobierno para lograr la plena igualdad entre mujeres y hombres que implique, entre otros, el acceso a las oportunidades, la toma de decisiones y los beneficios del desarrollo para las mujeres.

La *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de agosto de 2006, ordena que el Ejecutivo Federal desarrolle la Política Nacional en Materia de Igualdad entre mujeres y hombres; determina entre los lineamientos a seguir para el diseño de esta Política, el de asegurar que la planeación presupuestal incorpore la perspectiva de género, apoye la transversalidad y prevea el cumplimiento de los programas, proyectos y acciones para la igualdad entre mujeres y hombres.

El establecimiento y proliferación de las UIG va a permitir la integración de la perspectiva de género en las políticas, directrices y programas de la institución, dependencia o empresa al ser la instancia que fomenta y procura nuevas relaciones entre mujeres y hombres, de manera equitativa, para lograr la igualdad de oportunidades y transformar la cultura institucional para garantizar el disfrute pleno de los derechos humanos.

Las UIG son una herramienta importante para el acceso a la justicia para las mujeres, pues aquellas que cumplen a cabalidad sus funciones permiten, entre otros aspectos:

- i) Promover medidas especiales de carácter temporal, sobre manera, acciones afirmativas en los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales.
- ii) Desarrollar y consolidar los mecanismos de coordinación institucional en materia de género en entidades federativas y municipios.
- iii) Promover la adopción de presupuestos etiquetados para la igualdad de género.
- iv) Promover la transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio de los recursos para la igualdad.
- v) Evaluar los programas que promueven la reducción de las brechas de desigualdad de género.
- vi) Desarrollar y promover la adopción de marcos, directrices, manuales e indicadores, para la política nacional de igualdad de género.
- vii) Incorporar los objetivos de la Política Nacional para la Igualdad en la mejora de la gestión y el presupuesto por resultados.
- viii) Consolidar el desarrollo de las estadísticas para la igualdad, estableciéndolas como información de interés nacional.

VII.5 LOS PRESUPUESTOS ETIQUETADOS

Muchos y muy variadas han sido las formas en que nuestro país ha buscado construir un sistema de justicia para que las mujeres realmente accedan a una vida libre de violencia. A partir del 2008 en un esfuerzo conjunto con el Congreso de la Unión y el Instituto Nacional de las Mujeres, el Presupuesto de Egresos de la Federación incorporó el Anexo 13, en el cual se designan a todas las dependencias recursos para realizar acciones a favor de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres.

Este Anexo contempla en distintas partidas las acciones que cada dependencia deberá hacer en esta materia. Tal como se muestra en el siguiente cuadro, el presupuesto etiquetado ha ido en aumento. Sin embargo, hace falta realizar una evaluación que permita observar, por un lado, si realmente es un presupuesto sensible al género y si el ejercicio de estos recursos ha sido el óptimo en cada partida y más aún, cuál ha sido el impacto real en la vida de las mujeres.

Ejercicio Fiscal	Monto aprobado (Millones de pesos)
2008	7,024.80
2009	8,981.60
2010	10,920.70
2011	14,916.50
2012	16,752.90
2013	18,760.61
2014	22.341.00

2015	24.308.18
2016	25,898.53
2017	27,424.64
2018	47,918.43
2019	63,209.00
2020	103.500.00

Elaboración propia. Fuente. Secretaría General, Unidad para la Igualdad de Género. Cámara de Diputados/LXIV Legislatura. Presupuestos Públicos con Perspectiva de Género. 2018.

VIII. CONCLUSIONES Y NUEVA AGENDA DE INVESTIGACIÓN

De manera progresiva, en especial durante el presente siglo, el Estado mexicano ha impulsado diferentes políticas públicas, marcos normativos, recursos desde la prevención y la atención, acciones, dispositivos y otros mecanismos que han permitido un mayor acceso a la justicia para las mujeres.

Los retos para lograr la erradicación de la pobreza femenina, el alcance de idénticos niveles en materia de salud y educación que los hombres, los esfuerzos para eliminar la violencia contra las mujeres en su integralidad o cualquier otro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), contemplados en la Agenda 2030, deben transitar por un mayor acercamiento de las mujeres al acceso a la justicia

La creación de organismos gubernamentales, la excelente labor de las organizaciones de la sociedad civil, sobre manera, los impulsos de los movimientos feministas y las aportaciones desde la academia han permitido visibilizar que sin igualdad sustantiva nunca se va a alcanzar acceso a la justicia para las mujeres.

A continuación, se exponen los logros obtenidos, así como los obstáculos que a la fecha existen y que impiden un acceso a la justicia en condiciones igualitarias para las mujeres.

LOS REFUGIOS PARA MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA, SUS HIJAS E HIJOS.

Los refugios ofrecen a las mujeres en situación de violencia familiar o de género extrema, así como a sus hijas e hijos, un espacio temporal donde se les brinda servicios de protección, alojamiento y atención con perspectiva de género. Son de vital importancia para salvaguardar la vida de las mismas, al tener en cuenta la seguridad y el apoyo que se les presta para la recuperación de la autonomía que les permita trazar su plan futuro libre de violencia. Los son una vía idónea para el acceso a la justicia y la restitución de los derechos de las mujeres que tienen la necesidad ingresar a estos espacios.

Sin perjuicio de ser considerado un recurso necesario y, desde su generalidad, entender la excelente labor que realizan aquellos que en la actualidad operan en México, existen algunos aspectos que se proponen algunas vías para un mejor funcionamiento.

PROPUESTAS DE MEJORA

- i) Lograr que en todos los estados de la República funcionen uno o varios refugios, dado que en algunos de ellos no se da esa situación;
- ii) Evitar que se produzcan recortes presupuestarios que incidan en los recursos hacia las mujeres y que afectan, también, a los refugios, y
- iii) Dotarles de mayores recursos humanos y técnicos, puesto que al operar durante 24 horas los 365 días del año, requieren de personal especializado que desarrolle sus funciones por turnos y contemplen los permisos por descanso necesarios de conformidad con la legislación vigente.

TRATAMIENTO CON GENERADORES DE VIOLENCIA

El trabajo específico con generadores de violencia es un recurso ventajoso para el análisis y la deconstrucción de los efectos restrictivos y nocivos que la socialización de género masculino tiene también para los hombres y, en el caso particular de quienes ejercen violencia, lograr la eliminación de la misma, a través de su rechazo.

El punto de inflexión se ubica en el análisis de que los estereotipos de la masculinidad dominante son perjudiciales para el bienestar personal de los hombres, mientras que el rol masculino normaliza la incompetencia⁶ emocional; que provoca en muchos casos dolor y aislamiento; y lleva a los hombres a la sobreexplotación y a comportamientos arriesgados y violentos.

⁶ Entiéndase la incompetencia emocional como la falta de inteligencia emocional, que impide el reconocimiento, la comprensión y la gestión de las emociones propias y de los demás.

PROPUESTAS DE MEJORA

- i) La concientización a quienes imparten justicia;
- ii) La profesionalización de quienes están al frente de los grupos de reflexión o de hombres que reconocen el ejercicio de la violencia geográficos.
- iii) Que este tipo de servicio se expanda a otros ámbitos
- iv) Etiquetar recursos para este fin.

LOS CENTROS DE JUSTICIA PARA MUJERES

En términos generales, los CJM son una política en vías de ser exitosa al contribuir a la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia de género, máxime considerando que su implementación en México es de los primeros a nivel mundial.

De cualquier forma, retomando parcialmente el Informe sobre el estado de la política pública a nivel nacional Centros de Justicia para las Mujeres, CJM, (Equis, Justicia para las Mujeres, 2017), se detectan áreas de mejora que a continuación se enuncian:

PROPUESTAS DE MEJORA

- i) Se considera que los CJM deben tener personalidad jurídica, patrimonio propio e independencia presupuestaria.
- ii) Un aspecto controversial es que ciertos CJM operan con un modelo punitivo y un enfoque unidimensional del acceso a la justicia, centrándose solo en la persecución de delitos. La propuesta es que exista en su modelo un eje preventivo.
- iii) Es necesario asegurar que en todas sus labores incorporen la Perspectiva de Género, con enfoque de derechos humanos, toda vez que algunos documentos de creación contienen estereotipos de género, señalando a las mujeres como la base de la familia sólida y de la unidad familiar.
- iv) Es necesario que los recursos asignados a los CJM sean asignados con criterios imparciales, y con base en los contextos sociodemográficos donde se ubican.
- v) Debido a los cambios de gobiernos existe una movilidad en la estructura institucional que en nada favorece la conformación de un capital humano profesional en materia de violencias, perspectiva de género y derechos humanos, por lo que se propone instrumentar un servicio profesional de carrera a fin de evitar dicha movilidad y en su lugar incentivar a las y los trabajadores a su profesionalización.
- vi) Es conveniente que todos los CJM estén contemplados en las leyes y, además, armonizar la legislación a nivel federal y estatal ya que favorecerá la coordinación y evitará contradicciones que obstaculicen el funcionamiento de los CJM, y
- vii) La escasez de CJM que disponen de un Consejo Directivo/Consultivo, y la insuficiente presencia y participación de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) como parte de éstos.

LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN

Es necesario reconocer las grandes ventajas que aporta el mecanismo de las órdenes de protección para el acceso a la justicia para las mujeres, entre otras, la simplicidad, integralidad, utilidad procesal y atención urgente para la víctima, es necesario señalar algunos obstáculos con relación a la admisión o denegación de las órdenes de protección se encuentran en aspectos que inciden tanto en la propia mujer solicitante, como en las autoridades encargadas de expedir, atender y dar seguimiento a la misma.

PROPUESTAS DE MEJORA

- i) Mayor conocimiento de la tramitación del procedimiento de Órdenes de Protección.
- ii) Lograr más confianza de muchas mujeres víctimas de violencia y de las garantías que contemplan las órdenes de protección.
- iii) Empoderamiento y procesos que eliminen la culpabilidad de algunas mujeres víctimas de no querer perjudicar al agresor/generador de la violencia.
- iv) Potenciar las redes de apoyos para evitar el temor de las mujeres víctimas de posibles represalias por parte del agresor.
- v) Alcanzar mayores cotas de eficacia de las órdenes de protección con relación a la gravedad de la violencia antes y después de la emisión de la orden.
- vi) Incidir para que la valoración objetiva del riesgo no se realice desde un marco conceptual despatriarcalizador al carecer, en algunos casos, la autoridad judicial de perspectiva de género.
el exceso de las cargas de trabajo por parte de las autoridades encargadas de la expedición y aplicación de las órdenes de

protección en el ámbito de sus respectivas competencias.

LAS ALERTAS DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES (AVGM)

Los logros alcanzados por medio de las alertas de género son incuestionables, habida cuenta de, a la fecha, el número de estados de la República que han decretado la misma en la totalidad de su entidad o en un número concreto de sus municipios, lo que ha permitido detectar, denunciar y arbitrar medidas relacionadas con los altos índices de violencia por medio de los agravios comparados, es decir, aquellos que se cometen cuando un ordenamiento jurídico vigente o una política pública transgredan los Derechos Humanos de las Mujeres.

Pese a ello, hay datos que evidencian las limitaciones que existen respecto al mecanismo de Alerta de Violencia de Género contra Mujeres como las omisiones de los gobiernos locales, la necesidad de sumar los esfuerzos de los tres niveles de gobierno. Al efecto, de acuerdo con el estudio *El financiamiento de la Alerta de Violencia de Género: entre la austeridad federal y las omisiones locales*, los gobiernos y los congresos locales tienen obligaciones políticas, presupuestales y administrativas para garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. Otro problema que detecta el estudio citado es que las entidades federativas no destinan los recursos suficientes a ese importante dispositivo de emergencia, con el que se busca garantizar la seguridad y los derechos de las mujeres en zonas afectadas por los feminicidios, destinando a los estados con declaratorias de Alerta de Género un presupuesto seis veces menor a los recursos para la igualdad de género que lo que se destina a nivel nacional en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

PROPUESTAS DE MEJORA

- i) Concientización a las autoridades y a la sociedad en general de las ventajas de las alertas como mecanismo para la visibilización y erradicación de la violencia contra las mujeres.
- ii) Mayor transparencia en la emisión de las alertas.
- iii) Coadyuvar para una óptima relación entre los tres órdenes de gobierno.
- iv) Aumento de los recursos técnicos, económicos y administrativos

PRESUPUESTOS SENSIBLES AL GÉNERO (PSG)

Es claro que no existe una receta para la elaboración de presupuestos sensibles al género (PSG) ya que cada contexto es diferente y, justo la incorporación de la perspectiva de género ofrece esa mirada que permite dar en su justa dimensión y de acuerdo al fin que se persiga a mujeres y hombres en el gran universo de contextos y circunstancias que habitan y viven.

Tal como lo señala Elizabeth Villagómez (Socia Consultora de Almenara Estudios Económicos y Sociales, S.L. y de Almenara Middle East, LLC) en el texto *Conceptos básicos y ejemplos de presupuestos con enfoque de género*, los PSG impulsan

la igualdad en la distribución, acceso y asignación de los recursos públicos incluida en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, en inglés) y la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer (Plataforma de Beijing y Beijing+5, +10 y +15)".

En este sentido, un primer paso para hacer de un presupuesto público un PSG es la incorporación del principio básico de igualdad como la gran meta, por lo que debe tomar en cuanto que su distribución no debe ser igual, todo lo contrario, la asignación de recursos se establece de manera diferenciada a mujeres y hombres. Otro de los principios que se debe considerar es el de no discriminación.

Un PSG debe contemplar para su diseño la gama de situaciones, factores que existen en el contexto y que perpetúan las desigualdades. De allí la solicitud de vigilar en todo momento que no se perpetúen estereotipos y roles de género. Debemos eliminar estos referentes, ya que al reproducirlos perpetuamos

relaciones de poder, que es lo que requerimos desmontar. Es necesario tener presente siempre que la división sexual del trabajo ubica a las mujeres en un papel reproductivo (hogar, familia, privado) y a los hombres en un rol productivo (espacio público, proveedor), con un valor menor para las primeras y superior para las segundas.

Al elaborar un PSG es clave que cuente con objetivos específicos cuyo desarrollo promueva la igualdad y el empoderamiento de las mujeres. Al momento de planear es importante que se consideren los indicadores que valuarán la implantación del programa que se realizará con el presupuesto asignado. Cabe recordar que aun cuando se cuenten con indicadores cualitativos es necesario contar con herramientas que permitan su tránsito hacia un indicador cuantitativo. Debemos contar con datos desagregados por sexo.

De no menos importancia resulta tener claro que se debe contemplar un seguimiento puntual y una evaluación que permita conocer cuál ha sido el impacto en hombres y cuál en mujeres. Por supuesto debemos acudir a los indicadores del proyecto para evaluar el programa y de ser el caso redireccionar acciones o bien impulsar otras y hasta frenar si así se considera y se observa luego de la evaluación.

Si bien estamos ante una propuesta diferente de construir el presupuesto público ello no obsta para que se haga de manera transparente, considerando un claro proceso de rendición de cuentas que vislumbre eficacia en su ejercicio. En un análisis más profundo las y los hacedores de PSG deben manejar el llamado Sistema Sexo-Género, pues se requiere tener claridad de las estructuras de poder existentes, sus valores y prejuicios.

Pero lo más importante ya no es la metodología para elaborar presupuestos con enfoque de género, sino la real necesidad de que esta se aplique en todas las dependencias de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal. Por ello es necesario que las Unidades de Género tengan una estrecha vinculación con las diferentes áreas de las dependencias para que sean ellas las que vigilen la elaboración anual de la propuesta de presupuesto que cada dependencia entrega a la Secretaría de Hacienda año con año.

PROPUESTAS DE MEJORA

- i) Señalamiento explícito que los presupuestos de género deben eliminar la interpretación, directa o indirecta, que perpetúe los roles y estereotipos basados en el género.
- ii) Aterrizaje de los presupuestos de género en los tres niveles de la administración pública.
- iii) Tener en cuenta los indicadores y el tipo de los mismos.
- iv) Total transparencia que facilite la rendición de cuentas.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- Cámara de Diputados, Presupuestos Públicos con Perspectiva de Género, Cuaderno de Apoyo. Octubre 2018. Disponible en:
<http://www.diputados.gob.mx/documentos/ug.pdf>
- Centro de Justicia para Mujeres del Estado de Hidalgo, en justiciamujeres.hidalgo.gob.mx/pag/conocenos.html
- Comisión Nacional de Atención a Víctimas. Disponible en:
<https://www.gob.mx/ceav/que-hacemos>
- Consejo Nacional para prevenir y erradicar la discriminación. Disponible en:
http://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=pagina&id=38&id_opcion=15&op=15
- Comisión Nacional para Prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres. Disponible en: <https://www.gob.mx/conavim/articulos/las-recomendaciones-del-comite-cedaw-a-mexico>
- Centros de Justicia para las mujeres: Lineamientos para su creación y operación. Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, CONAVIM, 2012.
- Díaz Marroquín, N., Pérez Duarte, R. M. y Noroña, Al. E. (2009) Modelo de intervención con agresores de mujeres. En Álvarez González, Pérez Duarte, R. M. y Noroña, A. E.(Coord). *Aplicación práctica de los modelos de prevención, atención y sanción de la violencia de género contra las mujeres- Protocolos de actuación*. México: Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3936>
- El Financiero. (20/02/2020). Se registran 73 feminicidios en México durante enero. Disponible en <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/se-registran-73-feminicidios-en-mexico-durante-enero>
- EQUIS. (2017). *Centros de Justicia para las Mujeres (CEJUM). Informe sobre el estado de la política pública a nivel nacional*. Disponible en <https://equis.org.mx/projects/informe-sobre-los-centros-de-justicia>

- Giles Navarro, C. A. y Patiño Fierro, M. P. (2020). El financiamiento de la alerta de violencia de género: entre la austeridad federal y las omisiones locales. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. Julio 2020.
Disponible en:
<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4931/NOTA%20ESTRAT%c3%89GICA%20104.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Real Academia de la Lengua Española. Informe de la Real Academia de la Lengua Española sobre el Lenguaje Inclusivo y cuestiones conexas. Disponible en:
https://www.rae.es/sites/default/files/Informe_lenguaje_inclusivo.pdf
- Instituto Nacional de las Mujeres. (2016). *Refugios para mujeres, sus hijas e hijos en situación de violencia: un diagnóstico a partir de los datos del Censo de Alojamiento de Asistencia Social, 2015*. México: Dirección General de Evaluación y Desarrollo Estadístico.
- Instituto Nacional de las Mujeres. (2011). *Modelo de atención en refugios para mujeres víctimas de violencia y sus hijas e hijos*. Ciudad de México, México.
Disponible en
http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/101219.pdf
- Instituto Nacional de las Mujeres. (2016). Los Derechos Humanos de las Mujeres, México. Disponible en:
http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/100850.pdf
- Instituto Nacional de las Mujeres. (2020). Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres. Disponible en
http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download//CViolencia/AlertaGeneroNacional.pdf
- La Jornada. (17 de agosto de 2020). Persisten omisiones de alerta de género en estados. Disponible en
<https://www.jornada.com.mx/ultimas/sociedad/2020/08/17/persisten-omisiones-de-alerta-de-genero-en-estados-ruiz-duran-7609.html>
- ONU Mujeres. (2011). El progreso de las mujeres en el mundo 2011-2012: en busca de la justicia. Disponible en

<https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2011/7/el-progreso-de-las-mujeres-en-el-mundo>

ONU: Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW). (2013). *Recomendación general núm. 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos*, 1 de noviembre de 2013, CEDAW/C/GC/30. Disponible en <https://www.refworld.org.es/docid/52d9026f4.html>

ONU Mujeres. Conferencias mundiales sobre la mujer: Disponible en: <https://www.unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women>

ONU Mujeres (2018), *Herramientas para el diseño de programas de acceso a la justicia para las mujeres*, Naciones Unidas, Nueva York.

Otero Ortega, A. (2018). Investigación cualitativa. Disponible en: <https://es.scribd.com/document/459112338/Otero-Ortega-2018-pdf>

ONU: Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW). (2015). *Recomendación General N° 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia*. CEDAW/C/GC/33. Disponible en <https://www.refworld.org.es/docid/5d7fcfcca.html>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2005) *Programación para la justicia: Acceso para todos: Guía del profesional para un enfoque basado en los derechos humanos para el acceso a la justicia.*, Bangkok: Disponible en: https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/publications/JusticiaPenal/Toolkit_MX_web_ready.pdf

Ruiz Carbonell, R. (2005). Los refugios y los albergues: una alternativa a la violencia contra las mujeres. Ventajas y Limites. En Instituto Nacional de las Mujeres. *Memoria Puebla. Reunión Internacional de Atención y Prevención de la Violencia hacia las Mujeres: un enfoque multidisciplinario*. México.

Ruiz Carbonell, R. (2011). *La violencia familiar y los derechos humanos*. México: Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH).

- Ruiz Carbonell, R. (2017). *Guía para emisión de órdenes de protección de emergencia y preventivas del estado de Jalisco a funcionariado capacitado*. Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género del Inmujeres e Instituto Jalisciense de las Mujeres. Disponible en https://juntxs.jalisco.mx/sites/default/files/paginas/archivos/guia_op.pdf
- Saavedra Álvarez, Y. El sistema africano de derechos humanos y de los pueblos. Prolegómenos. Disponible en http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-46542008000100020#notas
- Secretaria de Salud. (2020). *Recomendaciones para la mitigación de COVID19 en Refugios y Centros de Atención Externa para mujeres que viven violencia extrema, sus hijos e hijas*. Disponible en https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2020/05/Recomendaciones_mitigacion_COVID-19_refugios_mujeres_violencia_extrema.pdf
- Segob. (2016). Modelo conceptual y operativo de centros especializados para la erradicación de las conductas violentas hacia las mujeres, Resumen Ejecutivo, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Disponible en: <https://www.gob.mx/conavim/documentos/modelo-conceptual-y-operativo-de-centros-especializados-para-la-erradicacion-de-las-conductas-violentas>
- Segob (2014). Refugios para mujeres que viven violencia extrema. Disponible en: <https://www.gob.mx/salud/acciones-y-programas/refugios-para-mujeres-que-viven-violencia-extrema>
- Taylor, S. J. y Bogdan, R. (1992). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación*. España: Paidós.
- UNODC (2018). *Global Study On Homicide*. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/GSH2018/GSH18_Gender-related_killing_of_women_and_girls.pdf

