

**P R I M E R**

---

**INFORME DE ACTIVIDADES  
DE LA COMISIÓN NACIONAL  
PARA PREVENIR Y ERRADICAR  
LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES**

**2 0 0 9 - 2 0 1 0**

## **Directorio**

**Lic. José Francisco Blake Mora**

Secretario de Gobernación

**Lic. Felipe de Jesús Zamora Castro**

Subsecretario de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos

**Dra. Laura Carrera Lugo**

Comisionada Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia  
contra las Mujeres

Comisión Nacional para Prevenir y Eliminar la  
Violencia contra las Mujeres (**CONAVIM**)

Lic. Francisco Robles Berlanga

Mtra. María Hilda Pamela Higuera Hidalgo

Mtro. Carlos Mercado Casillas

Lic. Laura Lizette Aragón Castro

Lic. Sergio Salvador García García

Lic. Laura Patricia Ponte López

México, D.F., junio de 2011

D.R. © Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres  
Paseo de la Reforma número 99, piso 17  
Col. Tabacalera  
06030 Ciudad de México, D.F.  
<http://www.conavim.gob.mx>

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>5</b>
<b>CAPÍTULO 1. ANTECEDENTES Y CREACIÓN</b>	<b>15</b>
Antecedentes	16
Creación	17
Marco jurídico	18
Misión	19
Visión	19
<b>CAPÍTULO 2. ESTRATEGIAS PARA EL ACCESO A LA JUSTICIA DE LAS MUJERES VÍCTIMAS DE VIOLENCIA</b>	<b>21</b>
Centros de justicia para la mujer	23
Propuesta integral de armonización legislativa penal	34
Sistema acusatorio y derechos humanos de las mujeres	52
Cumplimiento de compromisos internacionales del Estado mexicano	56
<b>CAPÍTULO 3. ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN Y DIFUSIÓN PARA UNA CULTURA DE LA NO VIOLENCIA Y LA NO DISCRIMINACIÓN HACIA LAS MUJERES</b>	<b>67</b>
Sensibilización de medios de comunicación para un México libre de violencia contra las mujeres	69
Campaña “Visibilización de las formas de violencia hacia las mujeres”	71
Colaboración en la campaña “Corazón Azul”	73
Publicaciones	73
<b>CARPETA GRÁFICA</b>	<b>75</b>
<b>CAPÍTULO 4. ESTRATEGIAS PARA LA PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES</b>	<b>85</b>
Generación y difusión de conocimiento	86
Sistema integral de indicadores para sustentar las declaratorias de alerta de violencia de género	100
Programa integral para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres	102
Ciudades seguras para mujeres y niñas	102

<b>CAPÍTULO 5. IGUALDAD DE GÉNERO AL INTERIOR DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN</b>	<b>109</b>
Creación de la Unidad de Género de la Secretaría de Gobernación	109
Programa para la igualdad entre mujeres y hombres de la Secretaría de Gobernación (Proigualdad)	110
Plan de acción de cultura institucional de la Secretaría de Gobernación	111
Sistema electrónico para el seguimiento de indicadores de género	112
Código de conducta con perspectiva de género	113
Corresponsabilidad de la vida laboral, familiar y personal	114
Mecanismo de atención a casos de hostigamiento y acoso sexual	115
Licencia de paternidad	116
Manual para el uso no sexista del lenguaje	116
Capacitación en género	117
<b>CAPÍTULO 6. VINCULACIÓN Y COORDINACIÓN INSTITUCIONAL</b>	<b>119</b>
Sistema nacional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres	120
Comisión de erradicación	121
Subcomisión de coordinación y enlace para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua	122
Comisión intersecretarial para prevenir y sancionar la trata de personas	128
Grupo intergubernamental sobre diversidad sexual	129
Grupo para la implementación de Alerta AMBER en México	129
Capacitación en derechos humanos y prevención de la violencia contra las mujeres	130
Convenios de colaboración	131
<b>CAPÍTULO 7. DESARROLLO INSTITUCIONAL</b>	<b>137</b>
Consejo ciudadano	138
Actividades realizadas en el ámbito internacional	139
Transparencia y acceso a la información	141
Ejercicio presupuestal	141
Estructura orgánica	144
Comité de control y desempeño institucional	144
Capacitación interna	145

## Presentación

**A** lo largo de las últimas décadas y al cobijo del movimiento de mujeres por el respeto de sus derechos humanos, en particular, por el acceso a una vida libre de violencia, se han generado los instrumentos jurídicos y el marco institucional que hoy conforman la política de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

En este proceso, fue importante el compromiso asumido por el Estado mexicano para adoptar tratados internacionales que establecen responsabilidades y obligaciones para garantizar la igualdad de género, el reconocimiento de derechos, la no discriminación de las mujeres, así como la instrumentación de acciones para prevenir y erradicar la violencia que se ejerce en su contra.

La incorporación del tema de la violencia en contra de las mujeres como asunto de política pública en México se dio en diversos ámbitos, aunque no con el mismo ritmo y consistencia. En un primer momento, la política se concentró en la promulgación de diversas disposiciones jurídicas, principalmente en contra de la violencia ejercida al interior del hogar, la mayoría de las veces sancionada desde el ámbito administrativo y no penal, que sirvió de sustento para desarrollar servicios, protocolos y mecanismos de atención psicológica, médica y de asistencia a las víctimas, todo ello desde una perspectiva de la violencia intrafamiliar que ocultaba de esa manera la violencia que se ejercía en contra de las mujeres, por el simple hecho de serlo.

La política transitó gradualmente del enfoque clínico psicológico a una visión social e institucional más compleja, en la que ganan terreno la denuncia y la sanción de las conductas delictivas. En este contexto, las mujeres son consideradas en la legislación penal, únicamente, como víctimas directas, particularmente de delitos sexuales.

La incorporación del tema de la violencia en contra de las mujeres como asunto de política pública en México se dio en diversos ámbitos, aunque no con el mismo ritmo y consistencia.

El modelo judicializado de la política derivó en la creación de Agencias Especializadas del Ministerio Público en Delitos Sexuales, así como de centros o unidades de atención a víctimas de violencia como espacios de apoyo legal, médico y psicológico, y en la instalación y conformación de una red nacional de refugios que brindan protección y cuidados a mujeres que enfrentan violencia extrema.

Como consecuencia de los feminicidios en Ciudad Juárez, se crean la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez y la Fiscalía Especial de la Procuraduría General de la República encargada, en un primer momento, de investigar los delitos federales cometidos por razones de género y posteriormente responsable de investigar el delito de trata de personas (cuyas principales víctimas son mujeres, niñas y niños), y de proveer atención y protección a las víctimas de esos delitos, atendiendo, al hacerlo, la perspectiva de género.

En la década pasada, el Gobierno Federal avanzó en el diseño de la política. Es en estos años cuando se formulan los primeros programas con contenidos que articulan propuestas más integrales para el tratamiento de la violencia en contra de las mujeres. Entre ellos se encuentran el Programa Nacional contra la Violencia Intrafamiliar (1999), el Programa Nacional por una Vida Libre de Violencia (2003), el Proequidad (2000-2006) y Proigualdad (2008-2012).

Paulatinamente en estos instrumentos el discurso se va ajustando a la visión y normativa internacional al considerar a la violencia contra las mujeres como una construcción social compleja y multifactorial que atenta contra sus derechos humanos.

Una acción sectorial relevante fue la emisión de la Norma Mexicana para la Prestación de Servicios de Salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar (NOM- 190-SSA1-1999) de 1999, reformada en 2005 y publicada en 2009, así como la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005. Violencia Familiar, Sexual y contra las Mujeres. Criterios para la Prevención y Atención.

La publicación en 2007 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia constituyó el punto de partida, toda vez que al proponerse atender la violencia en contra de las mujeres en su especificidad y reconocer su integridad física y emocional desde la perspectiva de género como un bien jurídico a tutelar, plantea un cambio radical en relación con el enfoque que hasta ese momento se le había dado al problema.

Además de adoptar los principios y hacer operativas las obligaciones contenidas en la CEDAW y la Convención de Belém do Pará para el Estado mexicano, esta Ley establece los mecanismos para el diseño y conducción de la política pública y crea un Sistema Nacional como espacio de coordinación que vincula al Gobierno Federal con los gobiernos estatales y municipales, atribuyendo a cada orden de gobierno responsabilidades específicas en la materia de acuerdo con sus competencias.

Desde esta perspectiva, la CONAVIM realizó una serie de diagnósticos para encontrar las causas profundas y otros factores coadyuvantes que construyen la violencia de género, más allá de las relaciones desiguales de poder que plantean un acceso diferenciado entre mujeres y hombres a recursos, derechos, oportunidades y capacidades.

Es decir, para conocer de qué manera la subordinación basada en el género se articula a otras subordinaciones –laboral, económica, social, cultural– para producir en los diversos espacios, dinámicas de violencia en contra de la mujer.

De tal manera que fue posible conocer cómo en algunas regiones o ciudades ciertas formas de violencia se vuelven más importantes mientras que en otras regiones esas formas tienen menor incidencia. Por ejemplo, la violencia asociada a fenómenos de tráfico y trata de personas que se presenta con mayor intensidad en las regiones y ciudades afectadas por procesos de migración transfronteriza, como es el caso de las fronteras norte y sur, y de las ciudades y localidades que se encuentran en las rutas migratorias o en los centros turísticos de playa.

La violencia contra las mujeres no es igual en todo el territorio nacional ni para todos los grupos de la sociedad, sus expresiones se encuentran moldeadas, entre otros factores, por el peso que en cada región o ciudad tienen las disparidades patriarcales de poder que sostienen la dominación masculina, el arraigo que en cada sociedad tienen las normas culturales discriminatorias, particularmente hacia la mujer, y la magnitud de las desigualdades económicas.

En este sentido, se trata de una construcción social compleja que tiene expresiones y dinámicas diferenciadas de acuerdo con los contextos socio-espaciales e históricos en los que se presenta.

Lo anterior cobra relevancia si se considera que el modelo de conformación de ciudad que priva en nuestro país desde la década de 1960, generó en mayor o

La violencia contra las mujeres no es igual en todo el territorio nacional ni para todos los grupos de la sociedad, sus expresiones se encuentran moldeadas, entre otros factores, por el peso que en cada región o ciudad tienen las disparidades patriarcales de poder que sostienen la dominación masculina.

menor medida, procesos de segregación social, económica y cultural, de los que emergen tensiones y conflictos, que afectan de fondo la convivencia pacífica y la cohesión social.

Con ello, se propició el desarrollo de condiciones que favorecen la violencia social y de género, y cuyos efectos inciden profundamente sobre la vida y la seguridad de las mujeres.

Por otra parte, nuevas expresiones, distintas de la violencia de pareja, amenazan hoy a las mujeres. Muchas de esas modalidades y formas se encuentran relacionadas con fenómenos que acompañan al proceso de globalización como las migraciones, la proliferación y acceso a nuevas tecnologías, la reticencia y el temor que las sociedades actuales expresan al momento de asimilar e integrar a personas que provienen de contextos sociales y culturales diferentes, la invasión a la privacidad y a la intimidad de las personas, así como la extensión y transnacionalización de las redes criminales.

Nuevas expresiones, distintas de la violencia de pareja, amenazan hoy a las mujeres. Muchas de esas modalidades y formas se encuentran relacionadas con fenómenos que acompañan al proceso de globalización como las migraciones, la proliferación y acceso a nuevas tecnologías.

Esta circunstancia plantea la necesidad de formular una política pública más amplia que, además de la violencia vivida en el hogar, reconozca como parte de su campo de acción otras formas y modalidades que la violencia contra las mujeres asume en el momento actual, incluidas sus expresiones más extremas, como el feminicidio, el tráfico y la trata de mujeres, el acoso por internet o por teléfono, la pornografía y la explotación sexual comercial.

Un aspecto fundamental de la política de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia debe ser la integralidad de sus acciones.

La complejidad y multicausalidad que el fenómeno tiene, requiere instrumentar intervenciones interinstitucionales que, desde un enfoque holístico, hagan posible incidir sobre los distintos niveles relacionales de las personas –individual, familiar, comunitario y social–, para desactivar los factores que determinan el riesgo de ejercer o sufrir violencia, mejorar la seguridad de las mujeres, favorecer su empoderamiento, así como su integración e inclusión social.

En síntesis, el Enfoque Ecológico prioriza la vertiente preventiva de la política, toda vez que se propone actuar de raíz sobre los factores, actores clave y contextos que impiden, retardan o favorecen el clima de violencia contra las mujeres. Hacerlo así representa un cambio sustantivo en el enfoque de la política de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia.

En primer lugar, porque revela que orientar, prioritariamente, el quehacer de la política hacia la violencia doméstica y de pareja, constituye una visión reduccionista del problema y, en segundo lugar, porque al concentrar la atención en las mujeres víctimas y privilegiar programas y servicios para la atención individual de casos, saca a las mujeres de los contextos –familia, comunidad, trabajo, escuela– en los que viven la violencia, imposibilitando con ello su transformación.

De tal manera que la política que hasta ahora domina se orienta a reparar los daños y no a prevenirlos con lo que se vuelve paliativa, asistencial y costosa económica y socialmente, y deja a un lado la posibilidad de desarrollar estrategias alternativas orientadas a transformar las relaciones desiguales entre los géneros en el espacio público.

Asimismo, evita que se atiendan los diversos factores que forman parte de los esquemas violentos de relación entre mujeres y hombres, tanto en las familias como en las comunidades, por ello, una perspectiva más holística, como la que propone la Comisión Nacional, abre un horizonte amplio que permite adoptar esquemas de intervención multinivel, con criterios de integralidad interdisciplinaria y participación activa de la sociedad.<sup>1</sup>

Esta visión, plantea continuar con este mismo enfoque hacia la acción preventiva, proponiendo abandonar el modelo reactivo a la violencia contra las mujeres para construir una política capaz de adelantarse a las situaciones que generan condiciones de violencia.

Se trata de un análisis holístico y participativo que reconoce las múltiples dimensiones presentes en las realidades sociales y la necesidad de concurrencia de los sectores público, privado y social como parte de las soluciones a las problemáticas precursoras de la violencia de género y contra las mujeres.

Colocar a la víctima, al perpetrador y al delito en las circunstancias económicas, sociales, culturales y jurídicas, que les dan origen, abre la posibilidad de optar por una política pública que enmarca la violencia contra las mujeres en tres ámbitos: i) el acceso diferenciado a las oportunidades y el bienestar, ii) las condiciones que impiden a las mujeres ejercer sus derechos humanos, y iii) la profundidad y arraigo que la cultura patriarcal tiene en las distintas sociedades que integran el México actual –urbana, rural, indígena, fronteriza– por señalar algunas.

La política que hasta ahora domina se orienta a reparar los daños y no a prevenirlos con lo que se vuelve paliativa, asistencial y costosa económica y socialmente.

<sup>1</sup> Modelo Ecológico para una Vida Libre de Violencia de Género en Ciudades Seguras. Propuesta conceptual, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, 2009, p. 13 .

Precisamente, entre los tres ámbitos, el cambio de patrones y comportamientos culturales que denigran y subordinan a las mujeres resulta estratégico, toda vez que en esa discriminación se sustenta el carácter sistémico o estructural de la violencia de género y contra las mujeres.

En este marco, la CONAVIM definió como ejes estratégicos de trabajo:

- El acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia a partir del diseño y conformación de modelos y servicios de atención integral y la promoción de cambios legislativos.
- El impulso sostenido y sistemático de una estrategia para el cambio cultural que fomente entre la población una cultura de respeto, protección, y promoción de todos los derechos humanos, incluido el derecho de la mujer a no ser discriminada y a no ser violentada.

El acceso a la justicia constituye uno de los principales temas que deben ser abordados, sin demora, por la política de acceso a una vida libre de violencia.

El cambio de patrones y comportamientos culturales que denigran y subordinan a las mujeres resulta estratégico, toda vez que en esa discriminación se sustenta el carácter sistémico o estructural de la violencia de género y contra las mujeres.

El ambiente de impunidad al que se enfrentan las mujeres en las instituciones de justicia es, en la mayoría de los casos, fuente de indiferencia, maltrato, abuso y corrupción. Particularmente, el sistema de justicia, en todos sus eslabones, ha sido para las mujeres un espacio de violencia y revictimización, dado que por lo general, en el caso de las mujeres víctimas de violencia, opera con estereotipos, prejuicios y discriminación.

Tal como señala el Estudio del Secretario General de las Naciones Unidas (2006): “La impunidad por los actos de violencia contra las mujeres agrava los efectos de dicha violencia como mecanismo de control. Cuando el Estado no responsabiliza a los infractores, la impunidad no sólo intensifica la subordinación y la impotencia de quienes sufren la violencia, sino que además envía a la sociedad el mensaje de que la violencia masculina contra la mujer es a la vez aceptable e inevitable”.<sup>2</sup>

La persistencia de prácticas discriminatorias, la parcialidad a la hora de investigar e impartir justicia, la inexistencia de procedimientos y mecanismos adecuados para actuar en la emergencia y proteger a quien denuncia; los insu-

<sup>2</sup> Poner fin a la violencia contra la mujer, de las palabras a los hechos. Estudio del Secretariado General de las Naciones Unidas, 2006, p. 30

ficientes avances que se han logrado para armonizar la ley con instrumentos jurídicos de derechos humanos de las mujeres, aunado al desconocimiento de éstos por parte de los operadores e impartidores de justicia; la persistencia de figuras delictivas que atentan contra los derechos de las mujeres y los recursos siempre escasos o cuya distribución carece de una perspectiva de género y derechos de las mujeres.

Todos ellos, son factores que constituyen las principales debilidades, institucionales, legales y operativas que impiden al sistema judicial poner un alto al ciclo de violencia, que alejan a las mujeres de las instituciones encargadas de brindarles protección y seguridad jurídica y que desalientan la denuncia de actos violentos en su contra.

Para favorecer el acceso de las mujeres a la justicia, la CONAVIM impulsa la creación de **Centros de Justicia para las Mujeres** como un modelo de concentración de servicios multiagenciales que permite brindar a las víctimas de violencia, atención integral con enfoque de género.

También llevó a cabo una amplia revisión de la codificación penal en el país para elaborar una propuesta de reforma integral a la legislación penal de los 32 estados, así como a la legislación penal federal, que busca incorporar disposiciones que garanticen a las mujeres que los hechos delictivos de los que han sido objeto se denuncien, investiguen y en su caso se sancionen.

Con esta propuesta, se reconocen los derechos de las mujeres como víctimas, se incorporan figuras como feminicidio, discriminación, fraude familiar, incumplimiento de los deberes de subsistencia, entre otros, los cuales tutelan derechos específicos.

También plantea la modificación de algunos tipos penales como la violación y la trata de personas; agrega la trata equiparada y elimina figuras como adultorio, y el lenocinio que se transforma en trata equiparada; asimismo, el estupro y el rapto que se convierten en violación, este último sólo en caso de existir relaciones sexuales.

Respecto del procedimiento penal, la propuesta de reforma incorpora modificaciones a las directrices que regulan el perdón, la reparación del daño, las reglas de interpretación en la ponderación de los derechos de las víctimas, así como la emisión oficiosa de medidas de protección a las víctimas con el objeto de evitar la consumación de un daño mayor e irreparable y garantizarles una reparación del daño integral y con perspectiva de género.

Para favorecer el acceso de las mujeres a la justicia, la CONAVIM impulsa la creación de Centros de Justicia para las Mujeres como un modelo de concentración de servicios multiagenciales que permite brindar a las víctimas de violencia atención integral, con enfoque de género.

La CONAVIM ha colaborado también en el cumplimiento de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México, particularmente en los resolutivos correspondientes a las indemnizaciones y los protocolos de investigación.

La violencia contra las mujeres se inserta en dinámicas sociales producidas y reproducidas mediante la articulación de diversos mecanismos de poder, como: discursos, simbolismos, estereotipos y pautas de consumo que se difunden y recrean, principalmente a través de los medios de comunicación masiva, reforzando prácticas culturales que desvalorizan a las mujeres y vulneran su condición de ciudadanas.

La violencia contra las mujeres se inserta en dinámicas sociales producidas y reproducidas mediante la articulación de diversos mecanismos de poder, como: discursos, simbolismos, estereotipos y pautas de consumo que se difunden y recrean, principalmente a través de los medios de comunicación.

Ello hace necesario diseñar estrategias culturales y de comunicación que hagan posible incidir y modificar los patrones culturales sobre los que se erige la violencia de género, como condición para dismantelar el sistema de relaciones e instituciones que la naturalizan y reproducen, además de obstaculizar a las mujeres el ejercicio pleno de sus derechos y el acceso, en condiciones de igualdad, a las oportunidades de todo tipo.

En ese sentido, la CONAVIM implementa una estrategia de comunicación que visibiliza las formas normalizadas de violencia contra las mujeres, promueve su acceso a una vida libre de violencia y el ejercicio y respeto de sus derechos humanos, también fomenta la cultura de la denuncia y el acceso a la justicia.

Esta estrategia contempla también trabajar en un pacto de medios para sensibilizar a quienes, desde la prensa, la radio y la tv, generan, difunden y reproducen contenidos denigrantes que perpetúan la violencia contra las mujeres.

La CONAVIM implementa una estrategia de comunicación que visibiliza las formas normalizadas de violencia contra las mujeres, promueve su acceso a una vida libre de violencia y el ejercicio y respeto de sus derechos humanos, también fomenta la cultura de la denuncia y el acceso a la justicia.

A partir de este trabajo vinculante y articulado con investigadores e investigadoras de la comunicación y con organizaciones de la sociedad civil, se trabaja en la construcción de alianzas estratégicas para fortalecer una cultura de la no violencia contra las mujeres.

Garantizar a las mujeres su derecho a una vida libre de violencia es fundamental para hacer efectivo su acceso a otros derechos, como la salud, la educación, el trabajo, la participación política, a no ser discriminadas, a vivir libres de cualquier forma de esclavitud y a transitar con libertad.

Sin embargo, no existe igualdad posible entre mujeres y hombres mientras miles de mujeres sigan siendo víctimas de la violencia, se sientan inseguras, vivan

con temor y perciban amenazas constantes y reales a su libertad e integridad física y emocional.

Como hemos descrito, la violencia es causa y efecto de las disparidades entre mujeres y hombres, de la subordinación social, cultural y económica a la que ellas se enfrentan de manera cotidiana.

Modificar esta circunstancia exige empezar, en la misma Secretaría de Gobernación, a cambiar normas y patrones culturales discriminatorios, y abatir las desigualdades que afectan principalmente a las mujeres que trabajan en la Dependencia.

La igualdad entre mujeres y hombres es un imperativo ético ineludible que debe llamar a la acción constante de quienes trabajamos en esta Institución.

Por ello, el objetivo principal en la Unidad de Género es garantizar la igualdad de género y los derechos de las mujeres tanto en la orientación e instrumentación de las políticas públicas que son responsabilidad de la Secretaría, como en el fomento de una cultura laboral que reconozca y aliente la igualdad entre todos sus trabajadores.

Dra. Laura Carrera Lugo  
*Comisionada Nacional para Prevenir y  
Erradicar la Violencia contra las Mujeres*

La igualdad entre mujeres y hombres es un imperativo ético ineludible que debe llamar a la acción constante de quienes trabajamos en esta Institución.



## Antecedentes y creación

**E**l compromiso del Estado mexicano para la creación, en primera instancia, de la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez y, posteriormente, de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (en adelante CONAVIM o Comisión Nacional) se sustenta en los tratados y las recomendaciones internacionales que protegen y garantizan los derechos humanos de las mujeres, en particular la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará).

Lo anterior obedece a la convicción de reconocer y garantizar los derechos de las mujeres en un plano de igualdad y como la única forma de construir un país en el que la violencia contra las mujeres no tenga cabida. Al ratificar estas convenciones, el Estado mexicano se comprometió a prevenir la violencia contra las mujeres y convino en adoptar las medidas necesarias para garantizar su derecho a una vida libre de violencia.

Asimismo, la serie de recomendaciones emitidas por mecanismos nacionales e internacionales protectores de los derechos de las mujeres sobre la situación de la violencia en el territorio nacional, y específicamente respecto del municipio de Ciudad Juárez,<sup>1</sup> advirtieron la necesidad de crear y mantener los mecanismos, políticas, acciones afirmativas y demás medidas necesarias para la prevención, investigación, sanción y reparación del daño por la violencia ejercida en contra de las mujeres.

La serie de recomendaciones emitidas por mecanismos nacionales e internacionales protectores de los derechos de las mujeres advirtieron la necesidad de crear y mantener los mecanismos, políticas, acciones afirmativas y demás medidas necesarias para la prevención, investigación, sanción y reparación del daño por la violencia ejercida en contra de las mujeres.

<sup>1</sup> Cabe mencionar las siguientes recomendaciones: la Recomendación No. 44/98 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Caso de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez y sobre la falta de colaboración de las autoridades de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua del 15 de mayo de 1998; el Informe de la relatora especial relativo a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias presentado en cumplimiento de la Resolución 1999/35 de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, de 25 de noviembre de 1999; el Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de

## ANTECEDENTES

Como parte del cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Estado mexicano, el 18 de febrero de 2004 se crea la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, mejor conocida como Comisión para Juárez, cuyo mandato se circunscribió al desarrollo de acciones encaminadas a la prevención y atención de la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez y para el resto del territorio del estado de Chihuahua.

La Comisión para Juárez desarrolló su labor en tres principales ejes: atención a mujeres víctimas de violencia, fortalecimiento del tejido social, y verdad y justicia; desde los cuales desplegó una serie de medidas encaminadas a disminuir la violencia contra las mujeres.

Posteriormente, el 2 de agosto de 2006 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, que establece el Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres como instrumento de la política nacional, que además dispuso la creación de Unidades de Género en las dependencias del Gobierno Federal.

Al año siguiente se publicó la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su Reglamento (1 de febrero de 2007 y 11 de marzo de 2008, respectivamente), disposiciones que a la fecha han sido replicadas en el ámbito local por casi todas las Entidades Federativas.

Con la entrada en vigor de estas disposiciones se amplió el marco normativo en la materia, que implicó conferir atribuciones sustantivas a la Secretaría de Gobernación en el tema de violencia contra las mujeres que le asignan un papel rector en la materia. Además, la Ley dispone de un conjunto de instrumentos novedosos de protección para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia.

---

la Organización de las Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, sobre la Misión en Ciudad Juárez, Chihuahua, de noviembre de 2003; el informe de la Relatoría sobre los Derechos de la Mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El derecho a no ser objeto de violencia y discriminación, del 7 de marzo de 2003; el Informe de México producido por el Comité de la CEDAW bajo el artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención y respuesta del Gobierno de México del 27 de enero de 2005, y de la Comisión Europea para la Democracia a Través del Derecho (Comisión de Venecia), la Opinión sobre reformas constitucionales relacionadas a la desaparición y asesinato de un gran número de mujeres y niñas en México, adoptada el 11 y 12 de marzo de 2005.

Al mismo tiempo, el Poder Legislativo Federal asignó presupuestos etiquetados para dar cumplimiento a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, tanto en el ámbito federal como en los estados y municipios.

## CREACIÓN

En reconocimiento al fenómeno de la violencia contra las mujeres y en la necesidad de atender las causas que le han dado origen, de manera integral y transversal, el Gobierno Federal determinó la reestructuración de la Comisión para Juárez y el 1 de junio de 2009 creó un nuevo órgano con competencia nacional denominado Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.<sup>2</sup>

De esa forma, la Comisión Nacional surge como un órgano capaz de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y a los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano en la materia.

Es importante hacer notar que en esa decisión también influyó la recomendación del Informe de México producido por el Comité de la CEDAW que establecía la necesidad de dotar a la entonces Comisión para Ciudad Juárez con “la jerarquía y autoridad necesarias, con suficiente estructura, presupuesto y personal para ejercer cabalmente sus funciones en estrecha cooperación con las instituciones y mecanismos existentes en los diferentes niveles y garantizando la articulación con las organizaciones de la sociedad civil.”<sup>3</sup>

En este sentido, la Comisión Nacional asume las obligaciones y los compromisos institucionales establecidos por la extinta Comisión para Juárez. Es por ello que, sin dejar de cumplir con la atención a víctimas de violencia, y procurar la reparación del daño, la sanción y readaptación de los agresores en aquella ciudad, el Gobierno Federal amplía el marco de las acciones preventivas en aras de propiciar una política integral dirigida a prevenir y erradicar la violencia de género que permita a las mujeres de todas las edades transitar, estudiar, trabajar y gozar de sano esparcimiento, sin riesgos a su seguridad.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Decreto de Creación de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de junio de 2009.

<sup>3</sup> Cfr. Informe de México producido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer bajo el artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención y respuesta del Gobierno de México, CEDAW/C/2005/OP.8/México, 27 de enero de 2005, p. 294.

<sup>4</sup> Secretaría de Gobernación, Tercer Informe de Labores, agosto de 2009, p. 120.

## MARCO JURÍDICO

La creación de la CONAVIM representa: 1) una medida para dar cumplimiento a los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano en la materia; 2) ser la institución que asume las obligaciones y compromisos institucionales ya adquiridos por la entonces Comisión para Ciudad Juárez; y 3) ser la instancia encargada de diseñar la política integral y transversal para atender la violencia contra las mujeres, coordinar sus acciones en los tres órdenes de gobierno y ejercer atribuciones en materia de seguimiento y evaluación de la política nacional.

La CONAVIM, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, ejerce sus atribuciones y desarrolla sus actividades con base en lo dispuesto por los siguientes instrumentos jurídicos nacionales e internacionales:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (de manera particular por lo dispuesto en sus artículos 1, 4 y 8).
- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)
- Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer (Convención Belém do Pará).
- Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (títulos II y III).
- Ley General para la Igualdad entre Hombres y Mujeres. Reglamento de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (título III, IV y V).
- Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, Eje Rector 1 “Estado de Derecho y Seguridad” y Eje Rector 3 “Igualdad de oportunidades”.
- Programa Sectorial de Gobernación 2007-2012, Objetivo Sectorial 5 “Consolidar una cultura de respeto a los derechos y libertades de los integrantes de nuestra sociedad”, Estrategia 5.1 “Fomentar la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres”.
- Decreto de creación publicado el 1º de junio de 2009 en el *Diario Oficial de la Federación*.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

Con base en sus atribuciones, la Comisión Nacional se plantea una misión y una visión institucional para guiar sus acciones en el cumplimiento de la encomienda que se le ha asignado a favor de las mujeres de nuestro país y su acceso a una vida libre de violencia.

## **MISIÓN**

Diseñar e instrumentar políticas integrales en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, de manera coordinada con los tres órdenes de gobierno, para garantizar su derecho a una vida libre de violencia y el respeto a sus derechos humanos.

## **VISIÓN**

Ser una institución articuladora de la política nacional en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, desde la perspectiva de género, modelos de intervención participativos y acciones preventivas integrales.



## Estrategias para el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia

*Las mujeres sólo tendrán igualdad de acceso a la justicia, y la violencia contra la mujer sólo será eliminada, cuando se construya una mentalidad que las conciba como iguales y no como inferiores, pues ésta es la causa estructural de la violencia contra las mujeres.<sup>1</sup>*

**E**n la actualidad, uno de principales desafíos para los organismos nacionales, regionales e internacionales de derechos humanos, lo constituyen el reconocimiento jurídico y la protección judicial de los derechos humanos de las mujeres, particularmente en lo que se refiere al goce y ejercicio pleno de su derecho a una vida libre de violencia.

El ejercicio pleno de ese derecho, pasa por su reconocimiento, promoción y protección, todo ello a través de la construcción del marco jurídico que lo incluya, las instituciones que lo promuevan y los mecanismos jurídicos que lo garanticen.

El reconocimiento jurídico y la protección judicial equivalen a garantizar a la mujer su derecho a contar con un ámbito en el cual pueda exigir su cumplimiento, y la asistencia que requieran para lograrlo; en otras palabras satisfacer plenamente su derecho al acceso a la justicia.

En torno a ello, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su informe de 2007 estableció que “un acceso de *Jure* y de *Facto* (de hecho y derecho) a garantías y protecciones judiciales, es indispensable para la erradicación 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 libremente de actuar con la debida diligencia frente a este grave problema de derechos *humanos*”.<sup>2</sup>

Uno de principales desafíos para los organismos nacionales, regionales e internacionales de derechos humanos, lo constituyen el reconocimiento jurídico y la protección judicial de los derechos humanos de las mujeres, particularmente en lo que se refiere al goce y ejercicio pleno de su derecho a una vida libre de violencia.

<sup>1</sup> Silvia Pimentel, Experta del Comité de la CEDAW.

<sup>2</sup> CIDH, *Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68 del 20 enero de 2007, párrafo 2.

Como ya se dijo en este informe, el Estado mexicano demostró voluntad para reflejar en su marco jurídico los avances que, en el derecho internacional de los derechos humanos, se han desarrollado en la materia a través de la expedición de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

A pesar de los avances nacionales, existen deficiencias y obstáculos formales, estructurales y culturales que prevalecen, algunos de ellos incluso en los ámbitos de la administración y procuración de justicia.

De esta ley se derivan diversos criterios y mecanismos programáticos e institucionales para combatir la violencia feminicida, entre ellos se encuentra la llamada Alerta de Violencia de Género, que se refiere al “conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad”,<sup>3</sup> y las medidas de protección, que se erigen como una herramienta para evitar un daño mayor o de difícil e imposible reparación en agravio de las mujeres víctimas.

Ambas acciones contribuyen a la generación de un contexto en el cual las mujeres víctimas de violencia accedan a la justicia.

Desde la Comisión se promueve e impulsa el acceso real y efectivo de las mujeres a la justicia por parte de las instituciones públicas de los tres órdenes de gobierno.

A pesar de los avances nacionales, existen deficiencias y obstáculos formales, estructurales y culturales que prevalecen, algunos de ellos incluso en los ámbitos de la administración y procuración de justicia, que impiden a mujeres víctimas de violencia el acceso a resoluciones justas, la reparación proporcional de los daños sufridos; el reconocimiento de su capacidad jurídica para actuar en procesos judiciales; el pleno reconocimiento de su calidad de víctima y la protección de sus derechos.

Desde su creación, la Comisión ha sostenido que en tanto no se garantice una justicia igualitaria y accesible a las mujeres víctimas de violencia, en la que se les considere como iguales, difícilmente se logrará su erradicación, aun cuando los esfuerzos que se hagan en materia de prevención resulten eficaces.

Es así que desde la Comisión se promueve e impulsa el acceso real y efectivo de las mujeres a la justicia por parte de las instituciones públicas de los tres órdenes de gobierno.

Observar, atender y aplicar los principios establecidos en todos aquellos instrumentos jurídicos nacionales, regionales e internacionales sobre derechos humanos de las mujeres por parte de las instituciones del Estado, es la mejor forma de defenderlos y garantizarlos.

<sup>3</sup> Artículo 22 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, publicada el 1 de febrero de 2007 en el *Diario Oficial de la Federación*.

El acceso a la justicia se establece como un pilar estratégico del trabajo institucional de la Comisión; en este sentido, durante los años 2009 y 2010, se realizaron investigaciones para determinar los factores que inciden en la violencia contra las mujeres, de esta manera se logró conocer los tratamientos legales que actualmente se otorgan a los tipos de violencia en nuestro país y los obstáculos que existen para que las mujeres que han sido víctimas accedan a los mecanismos que les restituyan sus derechos vulnerados, que les garanticen la no repetición, así como la reparación integral del daño causado.

Entre dichos trabajos se encuentran: *Desarrollo de estrategias de atención, prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres; Acceso a la Justicia de Mujeres Víctimas de Violencia en el Sistema de Procuración y Administración de Justicia en México y Aplicación de la normatividad vigente relativa a la violencia hacia las mujeres en casos de irrupción legal del embarazo.*<sup>4</sup>

Desde esta perspectiva se reenfoca la violencia contra las mujeres a un problema de justicia y no sólo a un problema de familia y de asistencia social.<sup>5</sup>

La Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, cuyas actividades para contribuir a garantizar el derecho a una vida libre de violencia y el acceso a la justicia de las mujeres, se materializan a través de las siguientes tareas:

## **CENTROS DE JUSTICIA PARA LA MUJER**

En 2007, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), a partir de su informe Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las

<sup>4</sup> Véase página electrónica institucional [[www.conavim.gob.mx/es/CONAVIM/Investigaciones\\_CONAVIM](http://www.conavim.gob.mx/es/CONAVIM/Investigaciones_CONAVIM)].

<sup>5</sup> Es precisamente este enfoque el que recubre la labor que realiza la Comisión al gestionar y dar seguimiento a los casos individuales que le son derivados. En estos casos la intervención de la CONAVIM exige la protección y defensa del derecho de la víctima por parte de los mecanismos de justicia en búsqueda del reconocimiento del derecho violentado, así como la reparación efectiva que restablezca los daños provocados y responda verdaderamente a las necesidades de ésta, de manera rápida y proporcional a la gravedad de la violación y del daño sufrido.

El procedimiento que la Comisión ha dispuesto para atender estos casos, no prejuzga sobre la veracidad de los hechos, inmediatamente se identifica la problemática existente y las posibles vías de solución, y a la brevedad se canaliza el caso a las autoridades competentes y con la capacidad para que se les garantice su derecho a la tutela judicial efectiva y su atención integral. Para ello, se coordina con diversas instancias federales, estatales y municipales responsables de la atención de mujeres. Todo ello en el marco de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la correspondiente a la entidad de que se trate.

Américas,<sup>6</sup> observó una serie de fallas en el funcionamiento de los programas de gobierno destinados a prestar servicios multidisciplinarios a las víctimas de la violencia en los países, de los cuales México no está exento.

Entre los problemas se destaca la falta de coordinación y colaboración entre los diversos programas; deficiencias en la provisión de los servicios interdisciplinarios requeridos por las víctimas; la falta de recursos para hacer sostenible su funcionamiento y su limitada cobertura geográfica.

Por otra parte, de acuerdo con cifras del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en México “65% de las mujeres que padecieron violencia física o sexual por parte de su pareja, no recurrió a ninguna autoridad (...) de las cuales, 34.2% consideró que se trató de algo sin importancia”.

Las dificultades para que las mujeres accedan a la justicia han merecido informes y recomendaciones específicas de organismos internacionales e incluso sentencias condenatorias por parte de tribunales internacionales.

“El 31.8% de las mujeres que no denunciaron la violencia sexual menciona que por sus hijos no recurrió a alguna autoridad. Aunado al desconocimiento de las mujeres sobre sus derechos, se encuentra la desconfianza en el sistema de seguridad y procuración de justicia, razón que se mencionó en el 12% de los casos”.<sup>7</sup>

Las dificultades para que las mujeres accedan a la justicia han merecido informes y recomendaciones específicas de organismos internacionales e incluso sentencias condenatorias por parte de tribunales internacionales.

Al respecto, el Comité de Expertas de la Convención para Prevenir y Eliminar Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), de la ONU, en su último informe recomendó al Estado mexicano mejorar el acceso de las víctimas a la justicia y garantizar que sistemáticamente se imponga un castigo efectivo a los culpables y que las víctimas se puedan beneficiar de programas de protección.

Por su parte, la CIDH observó una baja utilización del sistema de justicia por parte de las mujeres víctimas de violencia, en razón del maltrato que pueden recibir al intentar acceder a recursos judiciales y de la desconfianza de que las instancias judiciales sean capaces de remediar los hechos perpetrados.

<sup>6</sup> CIDH, *Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68 del 20 de enero de 2007.

<sup>7</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) [[www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/estadisticas/2010/violencia10.asp?s=inegi&c=2774&ep=47](http://www.inegi.org.mx/inegi/contenidos/espanol/prensa/contenidos/estadisticas/2010/violencia10.asp?s=inegi&c=2774&ep=47)].

No obstante, cuando las mujeres superan todos estos obstáculos y acuden a las instancias gubernamentales correspondientes, el acceso a la justicia les es negado por una serie de factores que muchas veces son generados por las propias instituciones responsables de procurar y administrar justicia.<sup>8</sup>

Derivado de lo anterior y como una de las respuestas actuales del Estado mexicano para reducir los obstáculos que enfrentan las mujeres víctimas de violencia y sus hijas e hijos para acceder a la justicia, la CONAVIM desarrolló un modelo integral de servicios y de acceso a la justicia, llamado Centros de Justicia para las Mujeres.

### **Definición del modelo**

El modelo Family Justice Center, el cual es la base del modelo desarrollado por la CONAVIM, inició en 1992 en San Diego, California, en donde se conjuntaron diversas agencias gubernamentales y no gubernamentales para ofrecer servicios bajo un mismo techo a las víctimas de violencia.

Este modelo fue replicado en diversas ciudades de los Estados Unidos, gracias a una iniciativa presidencial que invirtió 20 millones de dólares para la creación de 15 centros más.

En la actualidad, existen aproximadamente 60 centros de justicia en el mundo, basados en el modelo de San Diego, los cuales han logrado disminuir los homicidios de mujeres, relacionados con la violencia familiar y mejorar significativamente el acceso a la justicia en las ciudades donde se crearon.

En 2010, personal de la Comisión Nacional acudió a San Diego, California, y a San Antonio, Texas, para analizar este modelo y capacitarse en su implementación. La Comisión estudió otros modelos de atención en el mundo, incluidos los que se han implementado en México.

Además del análisis de los modelos de atención a víctimas de violencia, la CONAVIM tomó en cuenta los resultados de los estudios sobre la respuesta judicial que obtienen las mujeres en casos de violencia de género y constató la dificultad de ellas para conseguir sentencias favorables.

Así, la CONAVIM desarrolló el modelo mexicano de Centros de Justicia para las Mujeres. Estos centros reúnen al Poder Judicial, a las unidades especializadas

Y como una de las respuestas actuales del Estado mexicano para reducir los obstáculos que enfrentan las mujeres víctimas de violencia y sus hijas e hijos para acceder a la justicia, la CONAVIM desarrolló un modelo integral de servicios y de acceso a la justicia, llamado Centros de Justicia para las Mujeres.

Existen aproximadamente 60 centros de justicia en el mundo, los cuales han logrado disminuir los homicidios de mujeres, relacionados con la violencia familiar y mejorar significativamente el acceso a la justicia en las ciudades donde se crearon.

<sup>8</sup> CIDH, *Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68 del 20 de enero de 2007.

de las procuradurías, a instancias gubernamentales y organizaciones civiles que brindan servicios de manera coordinada, con perspectiva de género y bajo un mismo techo que dan respuesta a todas las necesidades de las mujeres en situación de violencia, sus hijos e hijas, a fin de facilitar su acceso a la justicia.

El modelo de Centros de Justicia para las Mujeres concibe los espacios y la infraestructura desde una perspectiva de género. Es decir, toma como eje central para la distribución de las áreas, las necesidades de las mujeres y los servicios que ellas requieren para romper el círculo de violencia.

Los espacios permiten también que las y los hijos de las mujeres en situación de violencia tengan acceso a una ludoteca y sean debidamente atendidos, mientras sus madres reciben la atención psicológica, jurídica o médica que requieran.

La CONAVIM realizó junto con ONU-Habitat, una guía de lineamientos para generar seguridad a las mujeres, sus hijos e hijas en los Centros de Justicia, reconociendo que el equipamiento urbano puede ser un factor que fomente una convivencia más segura para las mujeres o que, por el contrario, genere violencia.

El modelo de centros de justicia permite que las mujeres cuenten su historia una sola vez para que no sean revictimizadas. Una vez que llegan a la recepción, las mujeres esperan en una sala agradable y en un lugar seguro al que no tienen acceso los hombres.

El modelo de Centros de Justicia para las Mujeres concibe los espacios y la infraestructura desde una perspectiva de género. Es decir, toma como eje central para la distribución de las áreas, las necesidades de las mujeres y los servicios que ellas requieren para romper el círculo de violencia.

Posteriormente, las mujeres acuden con personal especializado en perspectiva de género a realizar una entrevista inicial, en la que cuentan la situación que las llevó a pedir ayuda.

En la entrevista inicial se toman los datos de las mujeres y se identifican los posibles delitos de los que la mujer fue víctima. En los casos de violencia familiar, se visibiliza la historia de violencia y no sólo se limita a tomar el último acontecimiento de violencia como un hecho aislado, sino que se hace énfasis en conocer el *continuum* de violencia, y en los diversos tipos de violencia de los que han sido objeto.

En esta primera etapa se realiza también el diagnóstico de riesgo para, en su caso, ofrecerle a la mujer alternativas para solicitar medidas cautelares como órdenes de protección, o el acceso inmediato a un albergue o refugio que permita salvaguardar su integridad física y evitar daños irreparables.

Las funcionarias que las atienden les brindan información sobre procesos legales y sobre los servicios del Centro. Así, les ofrecen la posibilidad de interponer una denuncia; solicitar un divorcio o pensión alimenticia; acudir a terapias grupales o individuales, tomar cursos de alfabetización jurídica para que puedan tomar decisiones informadas en caso de iniciar una demanda o procesos judiciales; la aplicación de la norma oficial O46 para que reciban la anticoncepción de emergencia en casos de violación sexual; acceso a servicios de salud; tramitar créditos para proyectos productivos o subsidios que manejan los gobiernos estatales, todo esto dentro del mismo inmueble.

La Procuraduría General de Justicia de los estados reubica a sus ministerios públicos y unidades especializadas de violencia familiar, violencia sexual y otros delitos de género dentro de los Centros de Justicia para las Mujeres.

Las y los ministerios públicos reciben las denuncias dentro del Centro de Justicia, realizan las investigaciones correspondientes apoyadas por la policía ministerial y por peritos que se encuentran también en el Centro, hasta lograr la consignación del caso.

En los casos donde se ha implementado el sistema penal acusatorio adversarial, los Centros de Justicia deberán contemplar una sala de juicio oral, con las medidas necesarias para que los imputados no tengan acceso al resto del inmueble del Centro de Justicia.

La participación del poder judicial es fundamental porque permite que las mujeres que opten por la vía civil, tengan la posibilidad de acudir dentro del mismo centro ante una jueza o un juez familiar para tramitar las órdenes de protección, el divorcio, la pensión alimenticia u otras acciones establecidas en las leyes de las Entidades Federativas que favorecen la protección de los derechos humanos de las mujeres.

Las acciones que se lleven a cabo dentro de los Centros de Justicia para las mujeres, deberán realizarse de conformidad con los instrumentos y estándares internacionales de derechos humanos de las mujeres.

En ese sentido, resulta trascendente que el personal conozca y aplique la Convención Belém do Pará y la Convención de la CEDAW, y por lo tanto no se aplique la mediación o la justicia alternativa en casos de violencia familiar.

El reto consiste justamente en la aplicación efectiva de estas leyes, de conformidad con los parámetros internacionales. Si bien los marcos legales adoptados

La participación del poder judicial es fundamental porque permite que las mujeres que opten por la vía civil, tengan la posibilidad de acudir dentro del mismo centro ante una jueza o un juez familiar para tramitar las órdenes de protección, el divorcio, la pensión alimenticia u otras acciones establecidas en las leyes de las Entidades Federativas que favorecen la protección de los derechos humanos de las mujeres.

en gran parte de los países del mundo han sido clave para el reconocimiento y la visibilización de la problemática de la violencia contra las mujeres, históricamente oculta, también revelan en su aplicación graves deficiencias producto de la persistencia de prácticas discriminatorias.

El Estado mexicano ha realizado esfuerzos importantes para capacitar a las y los operadores del sistema de justicia en materia de derechos humanos de las mujeres y género.

Lo anterior se presenta, en especial, en lo relativo al acceso a la justicia, debido a prejuicios en sus operadores y la falta de recursos, lo que contribuye a una doble victimización de las mujeres y a la falta de resolución del conflicto que, a su vez, crea una sensación de impunidad y reproduce mayor violencia.<sup>9</sup>

El Estado mexicano ha realizado esfuerzos importantes para capacitar a las y los operadores del sistema de justicia en materia de derechos humanos de las mujeres y género.

En este sentido, el Centro de Justicia permite realizar esta profesionalización de manera focalizada y que no se diluyan los esfuerzos. Así, el personal que atienda directamente a las mujeres en situación de violencia debe ser sensible y brindar servicios tomando en cuenta las consideraciones de género y tomando conciencia de los estereotipos que pueden limitar el acceso a la justicia para las mujeres.

Si bien cada Centro de Justicia desarrollará su propio modelo e incrementará los servicios de acuerdo con las necesidades de las mujeres de su región, los servicios que la CONAVIM considera que son indispensables que se integren a los Centros de Justicia para las Mujeres, son los que se mencionan en el siguiente cuadro:

Institución	Servicios
Fiscalía/Procuraduría General de Justicia	Unidades que atiendan e investiguen delitos de género en los que las mujeres son víctimas de manera desproporcionada
	Unidad de atención a violencia intrafamiliar
	Unidad de atención a delitos sexuales y libertad personal
	Apertura de averiguaciones previas; investigación de los hechos delictivos con policías ministeriales capacitados en género
	Realización de peritajes médicos y psicológicos
Secretaría de Seguridad Pública	Consignación de expedientes
	Atención a llamadas de auxilio en casos de violencia familiar
	Realización de reportes de lesiones e incidentes delictivos contra las mujeres para uso ante los tribunales
	Seguridad de las usuarias y el personal del Centro de Justicia

<sup>9</sup> Acceso a la justicia de mujeres víctimas de violencia en el sistema de procuración y administración de justicia en México. Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Disponible en: [www.conavim.gob.mx](http://www.conavim.gob.mx)

Institución	Servicios
Secretaría de Salud	Aplicación de exámenes para detectar enfermedades (Papanicolaou, mamografía)
	Servicios médicos de emergencia y canalización a hospitales
	Cuidados y curaciones médicas de lesiones
	Servicios de anticoncepción general para mujeres y contracepción de emergencia para víctimas de abuso sexual
	Tramitación del Seguro Popular para mujeres e hijas/hijos
	Aplicación de la norma oficial (NOM 046)
Organizaciones de la sociedad civil	Manejo de refugios o canalización a refugios
	Coadyuvancia (representación jurídica) gratuita a víctimas
	Tratamiento psicológico especializado para mujeres víctimas de violencia y sus hijas/hijos
	Capacitación en perspectiva de género y derechos humanos a víctimas y funcionarias/funcionarios
	Supervisión del manejo de servicios y de la transparencia en el Centro de Justicia
Secretaría/ Instituto Estatal de la Mujer	Apoyo psicológico y asistencia jurídica
	Servicios sociales y económicos para mujeres
	Entrega de material impreso y cursos sobre violencia de género
	Generación y manejo de estadísticas sobre las mujeres beneficiadas y el tipo de servicio brindado
	Seguimiento a las mujeres que no regresan al Centro de Justicia
	Formación de monitoras comunitarias
Juzgados civiles	Tramitación de medidas cautelares (órdenes de protección /depósitos de personas)
	Tramitación de pensión alimenticia
	Tramitación de divorcio en casos de violencia de género
Desarrollo Integral de la Familia (DIF)	Asistencia psicológica a niñas/niños víctimas de delitos
	Tramitación de custodia de niñas/niños
	Cuidados para la familia (en el sentido amplio de familia)
Secretaría de Educación	Impartición y acreditación de clases multigrados para niñas/niños
	Manejo de guardería y cuidado de niñas/niños mientras las mamás reciben servicios múltiples
	Elaboración de material didáctico sobre violencia de género
Desarrollo Social o Desarrollo Económico	Apoyos sociales, económicos o de empleo para mujeres
	Administración de bolsa de trabajo para mujeres en situación de violencia
	Cursos para capacitar a las mujeres en oficios o para desarrollar habilidades
	Acceso a créditos o préstamos a tasas preferenciales para fomentar la autonomía de las mujeres
Municipio o Delegación	Gestión de programas sociales y económicos
	Implementación de programas de prevención y capacitación
	Programas de mejoramiento urbano con base en las necesidades de las mujeres, niñas y niños

La concentración de todos estos servicios es necesaria porque la violencia basada en el género es “un problema complejo, polifacético, de raíces biográficas, psicológicas, sociales y ambientales, para el que no existe una solución sencilla o única; por el contrario, cada vez se extiende más la idea de que su tratamiento requiere enfoques multidisciplinarios e intervenciones diversas en varios planos, con la concurrencia simultánea de múltiples sectores de política pública”.<sup>10</sup>

La creación de un Centro de Justicia para las Mujeres permite que en un sólo edificio, con unidad de criterio, personal sensibilizados y capacitado investigue y aplique protocolos con perspectiva de género, a fin de generar un sistema de servicios múltiples para atender a las víctimas y sus hijas e hijos.

Además de brindar apoyo psicológico a las víctimas o resolver este problema exclusivamente con la promulgación de leyes, resulta necesaria una política global que, sin dejar de prestar ayuda a quienes son víctimas, lleve a cabo una política social activa que sostenga a las mujeres en su decisión mediante estrategias preferentes de vivienda, subsidios, capacitación, cuidado de sus hijas e hijos, entre otros.<sup>11</sup>

La creación de un Centro de Justicia para las Mujeres permite que en un sólo edificio, con unidad de criterio, personal sensibilizados y capacitado investigue y aplique protocolos con perspectiva de género, a fin de generar un sistema de servicios múltiples –debidamente coordinados– para atender a las víctimas y sus hijas e hijos.

La implementación del modelo de atención del Centro de Justicia para las Mujeres se caracteriza por ser: interdisciplinario e interinstitucional especializado en los delitos de género, que proporciona ayuda concreta e inmediata a las víctimas de violencia y a sus hijas e hijos, con el propósito fundamental de lograr que las mujeres tengan acceso real y efectivo a la justicia para ejercer sus derechos con asistencia y protección inmediata, que incluyan servicios de apoyo psicológico, jurídico, judicial, sanitario, educativo, social y comunitario<sup>12</sup> que haga posible a los integrantes del núcleo social básico, encontrar nuevamente el equilibrio en sus relaciones y en sus vidas.

<sup>10</sup> Organización Panamericana de la Salud (2002) y Organización de las Naciones Unidas (2006), Modelo Ecológico para una Vida Libre de Violencia de Género en Ciudades Seguras. Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres [[www.conavim.gob.mx/es/CONAVIM/Investigaciones\\_CONAVIM](http://www.conavim.gob.mx/es/CONAVIM/Investigaciones_CONAVIM)].

<sup>11</sup> Acceso a la justicia de mujeres víctimas de violencia en el sistema de procuración y administración de justicia en México. Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. [<http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/309/1/images/Consultoria.pdf>].

<sup>12</sup> En el artículo 7, inciso a, la comisión de la condición jurídica y social de la mujer de la ONU, en su XXXI periodo de sesiones externó su parecer de que son funciones esenciales del Estado: prestar a mujeres objeto de agresiones físicas, emocionales, sexuales, económicas y de otra índole, asistencia y protección inmediatas que incluyan servicios de apoyo jurídico, judicial, sanitario, social y comunitario.

Un centro debe proporcionar atención integral a las mujeres y sus menores hijos e hijas en situación de violencia, maltrato, explotación en cualquiera de sus modalidades, marginación o pobreza alimentaria, con la coordinación de las diversas instancias del gobierno estatal, municipal y organizaciones de la sociedad civil.

Este trabajo se fundamenta en una estrecha y permanente comunicación y coordinación entre las instituciones federales y locales, evitando la reproducción de acciones aisladas para atender a las víctimas.

A partir de la implementación efectiva de este modelo se logrará: sancionar a los agresores; aplicar la ley a quienes la violan; mejorar el acceso a la justicia para las mujeres; difundir información sobre sus derechos; poner herramientas a su disposición para que puedan rehacer su vida; disminuir la violencia sexual y familiar; y reducir los homicidios de mujeres vinculados con la violencia de género.

### **Creación de Centros de Justicia para las Mujeres en México (Chihuahua, Guerrero y Campeche)**

Desde el 2009, la CONAVIM ha impulsado la implementación de centros de justicia para las mujeres, como un proyecto estratégico y de gran relevancia, tarea nada fácil porque requiere de la coordinación entre las autoridades federal, estatales y municipales, así como la disponibilidad de recursos y la sensibilidad de los gobiernos locales respecto del problema de la violencia de género.

En 2010, la CONAVIM invirtió de manera directa un total de 13 millones de pesos para la creación de Centros de Justicia para las Mujeres, que alcanza casi los 20 millones si se suma la aportación estatal.

También se logró que los gobernadores de los estados de Chihuahua, Guerrero, Campeche y Durango<sup>13</sup> firmaran convenios de coordinación con la Secretaría de Gobernación, a través de la CONAVIM, para implementar Centros de Justicia para las Mujeres en sus entidades.

Los estados de Chihuahua, Guerrero y Campeche recibieron recursos federales para la creación de los centros, mismos que deberán inaugurarse durante el 2011 y estarán ubicados en los municipios de Ciudad Juárez, Tlapa de Comonfort y Campeche, respectivamente.

Un centro debe proporcionar atención integral a las mujeres y sus menores hijos e hijas en situación de violencia, maltrato, explotación en cualquiera de sus modalidades, marginación o pobreza alimentaria.

<sup>13</sup> El gobierno de Durango decidió cancelar el proyecto argumentando falta de recursos propios y de tiempo para culminarlo.

En Ciudad Juárez, las mujeres y niñas se encuentran en una situación de gran vulnerabilidad, por lo que la creación de un centro de justicia tiene como objetivo mejorar el acceso a la justicia y brindar a las mujeres y niñas las herramientas necesarias y los conocimientos en derechos humanos para que puedan rehacer sus vidas.

En Tlapa de Comonfort se atenderá a las mujeres indígenas que son víctimas de violencia de género; esta región, la montaña de Guerrero, es una zona de alta marginación.

En Campeche, el Centro de Justicia para las Mujeres permitirá que las mujeres en situación de violencia reciban servicios especializados para su empoderamiento y que puedan realizar denuncias ante el ministerio público.

La mayoría de los casos de violencia contra las mujeres no son formalmente investigados, juzgados y sancionados por los sistemas de administración de justicia, dado que el personal que los atiende no está capacitado en materia de género y derechos humanos.

En junio de 2010, la CONAVIM en colaboración con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), a través de su Programa de Apoyo en Seguridad y Justicia, organizó en la ciudad de Monterrey un Foro nacional sobre Centros de Justicia, en el que participaron como ponentes Casey Gwynn y Gael Strack, creadores del Modelo de Centros de Justicia (Family Justice Center) de San Diego, California.

Además, participó Mónica Maccise, coordinadora general del Programa de Equidad de Género del Poder Judicial de la Federación y Luz Estela Castro, de la Asociación Civil Centro de Derechos Humanos de las Mujeres.

Por su parte, los expertos de San Diego tuvieron la oportunidad de intercambiar información y experiencias exitosas con autoridades, funcionarias y funcionarios de las Entidades Federativas para que los propios estados tuvieran conocimientos y herramientas para desarrollar sus propios modelos.

El foro contó con la participación de 48 personas, quienes son directamente los encargados de la toma de decisiones (40 mujeres y 8 hombres) de 10 Entidades Federativas.

Cabe señalar que la mayoría de los casos de violencia contra las mujeres no son formalmente investigados, juzgados y sancionados por los sistemas de administración de justicia,<sup>14</sup> dado que el personal que los atiende no está capacitado en materia de género y derechos humanos.

<sup>14</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas, 2007.

De acuerdo con la CIDH, a pesar del reconocimiento formal y jurídico de los Estados de que la violencia contra las mujeres constituye un desafío prioritario, existe una gran brecha entre la incidencia, la gravedad del problema y la calidad de la respuesta judicial ofrecida.

### **Formación de personal del sistema de justicia, en materia de perspectiva de género y derechos humanos de las mujeres**

En el 2008 el Poder Legislativo Federal aprobó una reforma constitucional que obliga a los estados que integran la República Mexicana, a transitar del sistema de justicia penal inquisitorio al sistema penal acusatorio, el cual se prevé que debe estar operando en las 32 Entidades Federativas antes del 2016.

En el marco de esta transición, la CONAVIM y la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal, ambas de la SEGOB, organizaron el Foro Regional de Capacitación “Reinserción Social y Perspectiva de Género en el Sistema Acusatorio”.

En dicho foro, la CONAVIM brindó cursos de actualización al personal que opera el sistema de justicia sobre:

- Perspectiva de género;
- Valoración de las pruebas en casos de delito de género;
- Argumentación jurídica con perspectiva de género;
- El uso de estereotipos que limitan el acceso a la justicia para las mujeres;
- La criminalización de las mujeres víctimas de violencia;
- Análisis técnico-jurídico de resoluciones judiciales de casos de violencia familiar y sexual, desde la perspectiva de género.

El foro sirvió para brindar a juezas y jueces, las herramientas necesarias para que juzguen con base en los máximos estándares internacionales de derechos humanos de las mujeres, a fin de que el derecho de las víctimas a la justicia, sea una realidad.

En esta ocasión se capacitaron a 72 juezas y jueces, magistradas y magistrados, y secretarías y secretarios de los estados de Tabasco, Campeche, Yucatán, Quintana Roo y Chiapas.

## PROPUESTA INTEGRAL DE ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA PENAL

### ***A propósito de la Reforma Constitucional en materia de Derechos Humanos***

En marzo de 2011, el Estado mexicano avanzó un paso más a favor del reconocimiento de los derechos humanos, toda vez que se aprobó el dictamen legislativo que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para reconocer que todas las personas gozarán de los derechos humanos contenidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales y, establecer la obligación del Estado para prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que la ley define.<sup>15</sup>

La igualdad entre las personas es uno de los pilares en la construcción de las sociedades modernas, sin embargo, a pesar de estar plenamente reconocida en una gran cantidad de instrumentos jurídicos internacionales y nacionales, dista mucho de ser una realidad.

Una de las principales y más relevantes implicaciones de esta reforma, es la incorporación de los derechos humanos contenidos en tratados internacionales, ratificados por México, a nivel constitucional,<sup>16</sup> lo que permitirá su exigibilidad ante cualquier autoridad y de no atenderse, se podrá recurrir a través del juicio de amparo.

Esta reforma favorece ampliamente a las mujeres pues, una vez que entre en vigencia, los derechos en su favor contenidos en tratados internacionales podrán ser declarados sin necesidad de un proceso de armonización. Para que sea válida la reforma y comience su vigencia, resta su ratificación por la mayoría de las legislaturas de los Estados.<sup>17</sup>

### **Diagnóstico de la legislación penal mexicana sobre la recepción de los compromisos asumidos por el Estado mexicano frente a los tratados internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres**

La igualdad entre las personas es uno de los pilares en la construcción de las sociedades modernas, sin embargo, a pesar de estar plenamente reconocida en una gran cantidad de instrumentos jurídicos internacionales y nacionales, dista mucho de ser una realidad.

<sup>15</sup> Artículo 1, Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Estudios Legislativos, con opinión de la Comisión de Reforma del Estado, respecto a la Minuta de Proyecto de Decreto que modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de derechos humanos, 17 de febrero de 2011 (Información al 19 de abril de 2011).

<sup>16</sup> Incluso por encima de la propia Constitución, en la medida que contenga disposiciones que se opongan a dichos tratados y no hayan sido materia de reserva.

<sup>17</sup> Artículo 181 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las diferencias persisten, siendo aquellas entre los géneros las más evidentes y graves en tanto que violan los principios de la igualdad de derechos y del respeto de la dignidad humana, dificultando la participación de la mujer –en las mismas condiciones que el hombre– en la vida política, social, económica y cultural del país y del lugar donde viven.

Al respecto, la erradicación de la discriminación contra las mujeres ha recibido especial atención por los organismos internacionales y regionales, quienes la han definido como:

“[...]toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo, que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.<sup>18</sup>

En este sentido, primordialmente en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y durante las últimas seis décadas, la comunidad internacional ha contraído fuertes compromisos referidos a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, tanto desde una perspectiva global, como en el nivel interno de cada uno de los Estados que la componen.

Un ejemplo de lo anterior es que, en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio adoptados por las naciones del mundo en 2000, se señala como uno de estos objetivos, la igualdad entre hombres y mujeres.

En el caso de México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su artículo 4, la igualdad entre mujeres y hombres como una garantía para todas y todos los ciudadanos.

Además, en la legislación mexicana se cuenta con la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (LGIMVH), que requiere, para su efectivo cumplimiento, de la armonización de las legislaciones locales.

Por su parte, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, en torno al tema, establece en su artículo 49, fracción XX que las

En este sentido, primordialmente en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), y durante las últimas seis décadas, la comunidad internacional ha contraído fuertes compromisos referidos a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres.

<sup>18</sup> Artículo 1º de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

Entidades Federativas, en el ámbito de su competencia deben impulsar reformas legislativas para el cumplimiento de los objetivos de esa Ley, así como establecer agravantes a los delitos contra la vida y la integridad de las mujeres; sin embargo, a la fecha no se han realizado las reformas correspondientes en la totalidad de las legislaciones locales vigentes.

Por otra parte, en el 2008 se realizó una reforma constitucional en materia procesal penal. En ella, se obliga a las Entidades Federativas a realizar reformas en los códigos procesales.

En este sentido, y ante el inminente cambio del procedimiento penal a nivel nacional, resulta primordial considerar la protección de las mujeres que hayan sido víctimas u ofendidas por un delito, e incluir entre otras cosas, medidas de protección efectivas en su favor, que contribuyan a garantizarles su derecho del acceso pleno a la justicia y a una vida digna, segura y libre de violencia.

A pesar de los avances adoptados en los marcos legales que han permitido el reconocimiento y la visibilización de una problemática históricamente oculta, se advierte en su aplicación graves deficiencias producto de la persistencia de prácticas discriminatorias.

A pesar de los avances adoptados en los marcos legales que han permitido el reconocimiento y la visibilización de una problemática históricamente oculta, se advierte en su aplicación graves deficiencias producto de la persistencia de prácticas discriminatorias.

En especial, en el acceso a la justicia: prejuicios en la impartición de justicia, falta de recursos –lo cual contribuye a una doble victimización de las mujeres–; muchas de estas circunstancias se mantienen por la existencia de normas jurídicas poco claras, imprecisas e incluso discriminatorias en materia de violencia contra las mujeres, lo que propicia falta de resolución del conflicto y crean una sensación de impunidad que reproduce mayor violencia.

Desde la política social, se cuenta con experiencias disímiles en relación al tratamiento de la problemática; existen en muchos países, entre ellos México, estrategias concretas, como comisarías para mujeres, casas de acogida o de refugio, asistencia médica y legal.

Se trata de políticas que buscan generar condiciones de tratamiento y atención a las víctimas adoptadas en América Latina y el Caribe, aisladas en relación con los marcos de política social más generales, pues no alcanzan a transversalizar el quehacer del Estado en materia de derechos de mujeres.<sup>19</sup>

<sup>19</sup> "El Acceso a la Justicia de las Mujeres Víctimas de Violencia en el Sistema de Procuración y Administración de Justicia en México", Comisión Nacional Para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, SEGOB, 2009.

A pesar de la adopción de compromisos internacionales asumidos por los Estados (generales y específicos), que recogen derechos fundamentales de las mujeres, todavía existen deficiencias en la forma en que son armonizados, ya que no cumplen totalmente con sus obligaciones, tales como: a) respetar los derechos protegidos; b) reconocer y garantizar el goce de estos derechos a las personas que se encuentran bajo su jurisdicción; y c) adoptar las medidas necesarias para hacerlos efectivos o que propicien su cumplimiento.

Para la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres es de suma importancia velar por que exista un pleno goce y ejercicio de los derechos de las mujeres en el marco de la promoción y la defensa de sus derechos humanos.

Por ello, con miras a la consolidación de una verdadera recepción en la legislación penal mexicana, de los tratados internacionales que reconocen y garantizan los derechos humanos de las mujeres –suscritos por México–, se consideró trascendente conocer la situación actual en la que se encuentra y a partir de ello, elaborar sugerencias, propuestas y recomendaciones para su inclusión en el proceso legislativo de creación y modificación de normas correspondiente a las Entidades Federativas de la República Mexicana.

De esta manera, durante 2010 se encargó a un grupo de expertas y expertos la revisión de todos los códigos penales del país, para conocer las necesidades reales del acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia en las treinta y dos entidades de la República y la forma en que su legislación penal aborda el tratamiento del tema.

A partir de esa revisión, se realizaron sugerencias, propuestas y recomendaciones para cada una de las entidades de la República, a fin de modificar las disposiciones que discriminen, no protejan, vulneren o no sean claras en materia de acceso de las mujeres a la justicia, así como los obstáculos que éstas puedan enfrentar por causa de la falta de tipificación de ciertos delitos.

En términos generales, el resultado de este proyecto fue la elaboración de un análisis sobre el marco jurídico internacional a la luz de la importancia y obligatoriedad que revisten los tratados internacionales para el Estado mexicano, de los cuales se deriva el deber del Estado para proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres.

Asimismo, se realizó un análisis desde la perspectiva de género, de la legislación nacional para identificar las normas jurídicas que mantienen, justifican o reproducen las desigualdades jurídicas y sociales.

Este diagnóstico utilizó como marco metodológico el análisis comparativo de los Códigos Penales y de Procedimientos Penales Federal y de las Entidades Federativas, de diversas legislaciones sobre trata de personas y otras relacionadas con los derechos de las víctimas, frente a más de 45 instrumentos internacionales; es decir, convenciones, declaraciones, informes, resoluciones, dictadas o emitidas en el ámbito internacional, vinculados a nuestro país en materia de derechos humanos, y concretamente sobre violencia contra las mujeres.<sup>20</sup>

De igual forma, frente a disposiciones del orden interno como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas; la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada; la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Tortura; la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes; la Ley para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; y la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

El diagnóstico permitió la elaboración de propuestas de reforma penal específicas para cada Entidad, así como para la legislación penal federal. Estas propuestas van dirigidas a la transformación de la legislación penal sustantiva; es decir, la parte de los delitos, que en algunos casos implica otras legislaciones como de

<sup>20</sup> Las Convenciones internacionales, suscritas por México utilizadas en esta comparación fueron: el Convenio 29 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo al Trabajo Forzoso u Obligatorio; la Declaración Universal de los Derechos Humanos; el Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena; el Convenio 105 de la Organización Internacional del Trabajo, relativo a la Abolición del Trabajo Forzoso; la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José); la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención sobre los Derechos del Niño; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belem do Pará); la Convención Interamericana sobre Tráfico Internacional de Menores; el Estatuto que crea la Corte Penal Internacional; el Protocolo Facultativo a la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; Convenio de la Organización Internacional del Trabajo 182, sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil; la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional; el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo de Palermo); el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y el Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

trata y violencia intrafamiliar,<sup>21</sup> así como al procedimiento penal tanto para las entidades que ya implementaron el proceso acusatorio como para las que todavía no lo hacen.<sup>22</sup>

Su objetivo primordial es derogar aquellas figuras jurídicas que vulneran o discriminan los derechos de las mujeres, para incorporar figuras que sí reconozcan sus derechos e impulsen su cumplimiento, tanto en la parte sustantiva como en el procedimiento.

La parte sustantiva contienen nuevas figuras penales como el feminicidio, la discriminación, el fraude familiar, el incumplimiento de los deberes de subsistencia, entre otros; también propone la modificación de algunos tipos penales como la violación y la trata; la eliminación de otras figuras como el adulterio, el lenocinio, el estupro y el rapto; asimismo, elimina la disminución de la pena en el homicidio por emoción violenta o infidelidad conyugal.

Respecto del procedimiento, propone modificaciones en las directrices que regulan el perdón, la reparación del daño, las reglas de interpretación en la ponderación de los derechos de las víctimas, así como la emisión oficiosa de medidas de protección a favor de las víctimas con el objeto de evitar la consumación de un daño mayor o irreparable y garantizarle una reparación del daño integral y con perspectiva de género.

Asimismo, para las entidades que ya implementaron el sistema penal acusatorio adversarial, se proponen lineamientos para la incorporación de los derechos humanos de las víctimas.

Además, incluye la obligación de quienes operan el sistema de justicia penal para aplicar la debida diligencia en sus actuaciones en favor de la víctima en un plano de igualdad entre las partes, previniendo y erradicando con ello, la violencia institucional prevista en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Al mismo tiempo elimina figuras jurídicas que vulneran o discriminan los derechos de las mujeres, modifica delitos poco claros con relación a conductas

<sup>21</sup> En el ámbito Federal y en algunas entidades de la República (Chiapas, Tabasco y Tamaulipas), los Códigos Penales no contienen la figura de Trata, pues han legislado leyes especiales para sancionarla. Lo mismo ocurre para el caso de violencia intrafamiliar, familiar o doméstica.

<sup>22</sup> Actualmente, Chihuahua, Baja California, Durango, Nuevo León, Zacatecas, Oaxaca, Morelos y Estado de México han comenzado a implementar el nuevo sistema de justicia penal y próximamente Hidalgo, Yucatán y Guanajuato [[www.setec.segob.gob.mx](http://www.setec.segob.gob.mx)].

cometidas por o en contra de mujeres víctimas de violencia, crea figuras jurídicas que reconocen derechos e impulsan su cumplimiento y aumenta la protección de las mujeres víctimas en el nuevo procedimiento penal acusatorio en los estados donde ya existe.

En total, la propuesta impacta 18 tipos penales, mediante 2,863 reformas que adicionan, modifican o derogan disposiciones legales. A continuación se presenta brevemente el contenido de las propuestas de reforma de algunos tipos penales:

### ***Delitos protectores de la libertad sexual***

#### **Abuso sexual**

Se propone la homologación del tipo penal a la denominación de abuso sexual, en virtud de que el bien jurídico tutelado es el libre y normal desarrollo psicosexual de la niñez.

El sentido de la reforma es integrar en un solo delito todas aquellas conductas que, sin tratarse de una violación, atentan contra la libertad sexual y el normal desarrollo psicosexual de la persona. Ahora bien, las relaciones sexuales obtenidas con engaño en agravio de menores de edad se consideran violación.

Lo anterior es así, pues a pesar del consentimiento la relación sexual con menores se traduce en una forma de maltrato infantil, definido como *la participación de un niño o niña en actividades sexuales que no puede comprender, para las cuales no está preparado por su desarrollo y a las que no puede otorgar su consentimiento.*

En esa tesitura y, en cumplimiento al principio de atender al interés superior de la infancia que señalan la Convención de los Derechos del Niño y la Ley para la Protección de los Derechos de niñas, niños y adolescentes, se considera necesario reformar el delito de abuso sexual para eliminar la parte referente a la frase “sin su consentimiento”, otorgando el carácter necesario de violencia sexual contra menores de edad, primordialmente, al abuso sexual.

Igualmente se propone la homologación del tipo penal a la denominación de abuso sexual, en virtud de que el bien jurídico tutelado es el libre y normal desarrollo psicosexual de la niñez; de esta forma, se promueve la modificación de ambigüedades legales en los tipos penales cuando se tipifican como abusos deshonestos, atentados al pudor o actos libidinosos.

#### **Adulterio**

La propuesta frente al delito de adulterio es la derogación, dado que es un delito que no atenta contra el bien jurídico, que es la familia, y que se pretende

tutelar en dicho capítulo en el que se encuentra contemplado, sino más bien se trata de un delito creado con la intención de calificar la honra de las personas y la fidelidad conyugal.

### Incesto

Se propone la reforma del delito de incesto, dado que el hecho de que una niña, niño o adolescente acceda a realizar diversas prácticas sexuales por albergar sentimientos positivos con sus ascendientes (cariño, admiración, respeto, obediencia); o sentimientos negativos (miedo, confusión, necesidad de afecto o temor al rechazo) no deja de transformar dichas conductas en una agresión para los menores de edad. En ese sentido, esta conducta cometida con niñas o niños se considerará violación.

En tal caso, no hay que olvidar que, aun presentándose lo anterior, un niño o niña puede estar “de acuerdo” en participar en un acto, práctica o relación sexual, de cualquier grado con un adulto, lo cual, de ninguna manera aminora el problema, ya que una persona menor de edad no está lo suficientemente desarrollada psicológica, física, ni socialmente para decidir de igual manera que una persona mayor de edad.

### Estupro

Se propone la derogación del tipo penal, esta propuesta impulsada por la CONAVIM se basa en el interés superior de la niñez, su salud y máximo desarrollo para asegurar las condiciones afectivas que les permitan vivir plenamente y alcanzar el máximo de bienestar posible.

La propuesta está basada sobre los principios de respeto hacia las capacidades desarrolladas por las personas que aún no cumplen los 18 años, debido a que el consentimiento informado, libre y autónomo para consentir relaciones sexuales no es el mismo que el consentimiento de una persona adulta.<sup>23</sup>

Fundar la libertad sexual en el consentimiento parece no sólo el modo justo, sino también el único, pues la violencia empieza donde no hay consentimiento.

Se propone la reforma del delito de incesto, dado que el hecho de que una niña, niño o adolescente acceda a realizar diversas prácticas sexuales por albergar sentimientos positivos con sus ascendientes o sentimientos negativos no deja de transformar dichas conductas en una agresión para los menores de edad. En ese sentido, esta conducta cometida con niñas o niños se considerará violación.

<sup>23</sup> Artículo 1 de la *Convención de los Derechos de la Niñez*: “se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad”. Artículo 2 de la *Ley para la Protección de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes*: “son niñas y niños las personas de hasta 12 años incompletos, y adolescentes los que tienen entre 12 años cumplidos y 18 años incumplidos”.

Cuando la víctima no se encuentra en las mismas condiciones que un adulto para decidir tener relaciones sexuales, esta conducta debe tipificarse como análoga a la violación, pues existe coerción y violencia moral cometida por la persona mayor de edad.

El consentimiento por medio de engaño contenido en el estupro a final de cuentas da como resultado en los hechos un “no consentimiento”.

La aceptación social de la violencia es también un factor importante, pues tanto las y los niños como los agresores pueden aceptar la violencia física, sexual y psicológica como algo inevitable y normal.

La reforma pretende incidir en el imaginario social respecto a la denominación de la conducta, es decir, en vez de que el sentenciado sea un “estuprador” en realidad es un “violador”.

El estupro, tal como está tipificado actualmente, puede ser una puerta de salida para la persona que comete conductas de violación, además de que se corre el riesgo de que se le proporcione una pena menor.

Cuando la víctima no se encuentra en las mismas condiciones que un adulto para decidir tener relaciones sexuales, esta conducta debe tipificarse como análoga a la violación, pues existe coerción y violencia moral cometida por la persona mayor de edad.

La propuesta pretende que los actos de violación no estén encubiertos por el estupro porque las consecuencias a la integridad física, psicológica y sexual producto de una violación producen daños muy graves a las y los menores de edad.

Por su parte, en la experiencia internacional en la mayoría de los países, la edad del consentimiento sexual es menor a la de mayoría de edad.

Sin embargo, el Comité de la ONU sobre Derechos del Niño ha realizado recomendaciones a los países para que éstos aumenten la edad del consentimiento sexual para mejorar la protección hacia los menores de edad y combatir delitos como la explotación sexual infantil, la trata y la violación.

La ONU ha sugerido a España, Rusia, Islandia y a la República de Benín reformar sus códigos penales para elevar la edad del consentimiento sexual, incluso los 14 años han sido considerados por el Comité como una edad muy baja para consentir actos sexuales, y ello contraviene el interés superior de la niñez.

En México, la mayoría de las Entidades Federativas contemplan como edad de consentimiento sexual el rango entre 11 y 14 años.

Con la propuesta de reforma de la CONAVIM se daría cumplimiento a las recomendaciones del Comité de Derechos del Niño de la ONU en lo relativo a elevar la edad del consentimiento sexual. La edad del consentimiento sexual sería la misma que la mayoría de edad, es decir 18 años.

## Violación

La tipificación de la violación en la mayoría de los códigos penales da cuenta de su complejidad. La violación es un delito grave, incluso el derecho internacional ha establecido que, bajo ciertas condiciones, esta violencia extrema contra las mujeres puede considerarse una forma de tortura.

Asimismo, la violación ha sido considerada como un crimen de guerra, de lesa humanidad y, bajo ciertas circunstancias, puede considerarse genocidio.<sup>24</sup>

La violación es un delito que lacera de manera grave la integridad personal y sexual de las mujeres, y afecta a la comunidad en que viven; se trata de una forma de violencia que tiene impacto en el ámbito público como en el privado con consecuencias severas y daños permanentes para las mujeres que son víctimas de este delito.

De acuerdo con datos obtenidos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en algunos países una tercera parte de las y los adolescentes ha sufrido una iniciación sexual forzada.

En México, los códigos penales consideran violación a las relaciones sexuales efectuadas cuando la víctima es menor de 14 años de edad, sin importar si existe o no consentimiento.

En la actualidad, en el caso de jóvenes entre los 14 y 18 años de edad, bajo el supuesto de que existiesen relaciones sexuales entre una víctima de este rango de edad y una persona mayor de edad, esta conducta no es sancionada con la misma pena que una violación.

Por lo que la propuesta estipula sancionar como violación las relaciones sexuales consentidas entre una persona menor de 18 años y una mayor de edad, en el

En México, los códigos penales consideran violación a las relaciones sexuales efectuadas cuando la víctima es menor de 14 años de edad, sin importar si existe o no consentimiento.

<sup>24</sup> Cfr. ICTR, *Prosecutor vs. Jean Paul Akayesu, judgment of 2 September 1998. No. ICTR-96-4-T, ICTY, Prosecutor vs. Zejnir Delalic et al, judgment of 16 November 1998. No. IT-96-21-T, ICTY, Prosecutor vs. Anto Furundzija, judgment of 10 December 1998. No. IT-95-17/1-T. El primer caso del ICTY contra Dusko Tadic, también comprendió cargos sobre violencia sexual incluyendo violación. El acusado finalmente fue encontrado culpable de mutilación sexual.*

Una de las propuestas de adición más novedosas en la legislación penal es la tipificación del feminicidio, que por su origen anglosajón *femicide* es también llamado femicidio por algunos ámbitos académicos.

entendido de que el consentimiento a una edad comprendida entre 14 y 17 años no tiene la madurez suficiente de una persona mayor de edad.

En ese orden de ideas, en la mayoría de los códigos penales estatales se tipifica a la violación sexual describiéndola como *la penetración del miembro viril en el cuerpo de la víctima por vía vaginal*; por su parte, otros códigos muestran inconsistencias en cuanto a la descripción del tipo penal, lo cual constituye un factor que propicia situaciones de desigualdad al momento de la investigación y de acreditar el delito.

Los estándares internacionales de derechos humanos y la posición de la CoIDH en dos casos recientes contra México,<sup>25</sup> respecto de este delito, también fueron tomados en cuenta en la propuesta de reforma.

### ***Delitos protectores de la vida***

#### **Feminicidio**

Una de las propuestas de adición más novedosas en la legislación penal es la tipificación del feminicidio, que por su origen anglosajón *femicide*<sup>26</sup> es también llamado femicidio por algunos ámbitos académicos.

En la década de 1970, diversas autoras extranjeras destacaron en el concepto de feminicidio la connotación misógina, al describirlo como: “el asesinato de mujeres por hombres por ser mujeres. Son crímenes de odio contra las mujeres. El femicidio se encuentra en el extremo final de un *continuum* de terrorismo sexual contra mujeres y niñas. La violación, tortura, mutilación, explotación sexual, incesto y abuso sexual de niñas, violencia física y psicológica, y casos serios de acoso sexual, se encuentran dentro de este *continuum*. Cuando alguna de estas formas de terrorismo sexual termina en la muerte, éstas se convierten en femicidio”.<sup>27</sup>

En México, a partir de la serie de homicidios y desapariciones de mujeres ocurridas desde la década de 1990 en Ciudad Juárez, Chihuahua, y en otros

<sup>25</sup> Corte IDH, *Caso Fernández Ortega y otros vs. México, Caso Valentina Rosendo y otra vs. México*, sentencias respectivamente del 30 y 31 de agosto de 2010. En tal circunstancia, los considerandos de dichas sentencias como sus resolutivos deben hacerse propios para mejorar el sistema jurídico de sanción a los delitos sexuales.

<sup>26</sup> Sobre su origen, existen datos que ubican su nacimiento en Gran Bretaña en 1801. Véase John Corry, *A Satirical Review of London at the Commencement of the Nineteenth Century*. Edinburgh: T. Hurst, Paternoster-Row; Ogilvy and Son, Holborn; R. Ogle, Turnstile; and Ogle and Aikman, 1801.

<sup>27</sup> Diana Russell y Roberta Harmes, *Femicide in global perspective*, teachers College Press, New York, 2001, pp. 3 y 4 (traducción libre).

estados de la República, la academia, las organizaciones de la sociedad civil e instancias gubernamentales y legislativas crearon una nueva tipología de delitos por cuestiones de género que denominaron feminicidio; en los últimos años, diversas instituciones vienen realizando foros y debates con diferentes perspectivas sobre el tema.

En 2007, al no encontrar cabida para establecer el feminicidio como delito en el Código Penal, se llega a un consenso para expedir la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, que establece en su artículo 21 el término de *violencia feminicida* como “la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y pueden culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres”.

En el panorama latinoamericano, México es el país que tiene la mayoría de iniciativas que impulsan la incorporación del feminicidio en la legislación penal.<sup>28</sup>

Entre los años 2008 y 2010, se han registrado 9 iniciativas de reforma: 3 al Código Penal Federal; 2 en el estado de Chihuahua; 2 en el estado de Sinaloa, y 1 en el estado de Veracruz.

En marzo de 2011, se presentaron 4 iniciativas para crear el tipo penal de feminicidio:

- 2 para ser establecidas en el Código Penal Federal: la primera presentada el 3 de marzo de 2011 por la diputada Diva Hadamira Gastélum Bajo de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional (PRI), a partir del trabajo realizado por la CONAVIM; y la segunda presentada el 9 de marzo del mismo año por la diputada Teresa Incháustegui Romero de la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática (PRD); actualmente ambas diputadas pertenecen a la LXI Legislatura de la Cámara de Diputados;
- 2 para incorporar dicha figura jurídica en los códigos penales del Distrito Federal y el Estado de México, respectivamente.

México es el país que tiene la mayoría de iniciativas que impulsan la incorporación del feminicidio en la legislación penal.

<sup>28</sup> El Estado de México y Guerrero fueron las primeras Entidades Federativas del país que lograron incorporar el tipo penal de feminicidio en sus respectivos códigos penales.

En tanto, en América Latina la tipificación del feminicidio ha sido motivo de reformas; países como Guatemala, Costa Rica y Chile han modificado sus leyes para incluir al feminicidio como un delito especial.

En América Latina la tipificación del feminicidio ha sido motivo de reformas en países como Guatemala, Costa Rica y Chile, que han modificado sus leyes para incluir al feminicidio como un delito especial.

En el ámbito internacional, México ha recibido dos recomendaciones para tipificar el feminicidio:

1. Observaciones Finales del Comité de la CEDAW, emitidas el 25 de agosto de 2006, donde se insta al Estado mexicano a acelerar la aprobación de la enmienda del Código Penal para tipificar el feminicidio como delito.
2. Observaciones al Quinto Informe Periódico del Estado mexicano sobre el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por el Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que expresa en su Recomendación 8.b. que: “El Estado parte debe intensificar aún más sus esfuerzos para combatir la violencia contra la mujer, incluso abordando las causas profundas de este problema. En particular, debe: [...] tipificar el feminicidio en la legislación, incluso a nivel estatal”.

La CONAVIM acoge el feminicidio no solamente como el homicidio de mujeres, sino como un *continuum* de conductas originadas en la desigualdad de género, que vulneran los derechos humanos de las mujeres mediante los distintos tipos de violencia, como conductas normalizadas que generalmente son invisibilizadas por la sociedad; su constancia, permanencia y combinación forman un todo que, en forma extrema, termina con la vida de las mujeres.

La CONAVIM acoge el feminicidio no solamente como el homicidio de mujeres, sino como un *continuum* de conductas originadas en la desigualdad de género, que vulneran los derechos humanos de las mujeres mediante los distintos tipos de violencia, como conductas normalizadas que generalmente son invisibilizadas por la sociedad

No todos los homicidios de mujeres deben ser considerados feminicidios; lo son cuando la violencia de género extingue la vida de las mujeres. El feminicidio busca controlar a las mujeres poniendo límites a su libertad, su movilidad y su conducta en las esferas pública y privada.<sup>29</sup>

### **Delitos contra los derechos reproductivos**

#### **Esterilidad provocada**

La finalidad de este tipo penal es impedir que, sin el consentimiento de una persona, se practique en ella un procedimiento quirúrgico con el propósito de provocar esterilidad, causándole un agravio a la persona en su salud.

<sup>29</sup> Julia Monárrez et al., *Violencia contra las mujeres e inseguridad ciudadana en Ciudad Juárez*, COLEF-Porrúa, 2010 (visión antropológica-social del feminicidio).

Ésta trae como consecuencia la privación del derecho para ejercer la profesión a las personas que participen en su comisión.

### Inseminación artificial indebida

Las relaciones de poder asimétricas entre mujeres y hombres, el desconocimiento de las mujeres de sus derechos humanos y, en particular, de sus derechos sexuales y reproductivos, y la violencia hacia las mujeres en sus diversas manifestaciones exige la existencia de instrumentos jurídicos que garanticen su libertad sexual y su derecho a decidir sobre su cuerpo y sexualidad.

En los últimos cinco años, el derecho penal mexicano ha incorporado delitos, como la llamada inseminación artificial forzada, que están relacionados con los derechos reproductivos, con lo cual las acciones de armonización legislativa no pueden dejar de lado la tipificación de dichos delitos en las leyes penales.

### **Delitos contra la familia**

#### Fraude familiar

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en su artículo 6, fracción III, establece que “la violencia 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”.

Para que dicho concepto pueda ser sancionado debidamente, resulta necesaria la creación de una nueva figura penal denominada *fraude familiar*, para sancionar aquellas conductas tendientes a ocultar o transferir bienes del patrimonio común o familiar a terceros, causando perjuicios a la familia en sus bienes y patrimonio.

#### Incumplimiento de obligaciones de subsistencia

La violencia económica que se ejerce contra las mujeres cuando no se les proporciona una pensión alimenticia en los casos en que le corresponde a ellas y a sus hijas e hijos primordialmente.

Las relaciones de poder asimétricas entre mujeres y hombres, el desconocimiento de las mujeres de sus derechos humanos y, en particular, de sus derechos sexuales y reproductivos, y la violencia hacia las mujeres en sus diversas manifestaciones exige la existencia de instrumentos jurídicos que garanticen su libertad sexual y su derecho a decidir sobre su cuerpo y sexualidad.

La posición del cónyuge o concubino de colocarse en situación de insolvencia para no cumplir con las obligaciones alimentarias, restringir los recursos o no garantizar de manera efectiva los alimentos en las familias hace necesario armonizar el concepto de alimentos y sancionar el incumplimiento de esta obligación, así como reconocer el carácter irrenunciable que éstos tienen, por lo que no puede continuar configurándose como un delito condicionado a la querrela.

### ***Delitos contra la libertad e integridad personal***

#### **Lenocinio**

Considerado como una forma de trata de personas, el lenocinio consiste en la explotación sexual del cuerpo de una persona y, cuando ésta es menor de 18 años o bien incapaz de comprender el hecho, su consentimiento no exime de responsabilidad penal al explotador. En ese sentido, la propuesta se orienta a la derogación del delito de lenocinio para equipararlo al delito de trata de personas.

#### **Rapto**

En la mayoría de los Códigos este delito sólo se persigue por denuncia de la ofendida, de sus padres, de sus representantes, o de su marido; algunos ordenamientos penales disponen el cese de la acción penal mediante el matrimonio, lo que produce a su vez otra forma de violencia bajo la figura de matrimonio forzado.

La privación de la libertad que tenga como fin la explotación sexual, la prostitución o el matrimonio forzado, de acuerdo con la legislación internacional en materia de trata de personas, debe ser considerada como tal; la propuesta va en el sentido de derogar este tipo penal para ser considerado como una figura constitutiva del delito de trata de personas.

#### **Trata de personas**

La propuesta de reforma busca que en todos los Códigos Penales se consideren las agravantes previstas en la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, así como la definición contenida en el Protocolo de Palermo.

## Otros delitos

### Contra la discriminación

Los derechos a la igualdad y a la no discriminación de las personas se encuentran contenidos en los artículos 1 y 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El derecho de cualquier persona a no ser discriminada es una forma de garantizar la igualdad mínima de las personas; sin embargo, sancionar a aquellas personas que persisten en actos u acciones discriminatorias no tiene una formalidad legal, por lo que todo se reduce a soluciones conciliatorias o de amigable composición, haciéndose necesaria la condena de dichas conductas de manera legal.

### Delitos cometidos por las y los servidores públicos de la administración y/o procuración de justicia

Se refiere a los delitos en los que la omisión o comisión de conductas por parte de las servidoras y los servidores públicos atentan contra el deber fundamental del Estado que se instituye como el ente garante de la procuración y administración de justicia de aquellos particulares en busca de soluciones justas ante la transgresión de alguno de sus derechos reconocidos por la ley.

Esto es, el hecho de que pueda otorgarse el perdón del ofendido antes de que se dicte sentencia en los delitos que se persiguen por querrela, ha derivado en una práctica inusual por parte de quienes administran y procuran justicia, pues amparados en ese derecho exclusivo de la víctima del delito, obligan a esta última a otorgarlo en virtud de diversas circunstancias.

Terminar con esta y otras modalidades que perjudiquen la esencia de la actividad judicial y, sobre todo los derechos de las víctimas de un delito, conlleva a proponer la adición en la ley penal de los delitos cometidos en el ejercicio de la administración y/o procuración de justicia.

### Protección a los Derechos de las víctimas (Códigos de Procedimientos Penales)

Los derechos de las víctimas, dispuestos en las legislaciones nacional e internacional, también deben formar parte de este paquete de propuestas de reformas,

El derecho de cualquier persona a no ser discriminada es una forma de garantizar la igualdad mínima de las personas; sin embargo, sancionar a aquellas personas que persisten en actos u acciones discriminatorias no tiene una formalidad legal, por lo que todo se reduce a soluciones conciliatorias o de amigable composición, haciéndose necesaria la condena de dichas conductas de manera legal.

además de que brinden a las víctimas las herramientas y recursos jurídicos suficientes para hacerlos valer en el proceso judicial.

Cabe señalar que la finalidad de la propuesta se dirige a garantizar los derechos a todas las personas, primordialmente a mujeres que se encuentran en una situación de desventaja étnica, económica o de cualquier otra índole, al tiempo que amplía el ámbito de protección para considerar “víctimas” a personas individuales, a sus familiares y personas colectivas.<sup>30</sup>

En el derecho penal mexicano, los derechos de la víctima u ofendida han sido consagrados en el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En este sentido, la propuesta de armonización legislativa que se impulsa desde la CONAVIM a escala federal y local, considera que se deben garantizar los siguientes derechos:

- **Derecho a la información:** conocer las leyes vigentes y aplicables a su situación jurídica y recibir información sobre el estado que guarda la denuncia o proceso.
- **Derecho a la atención:** recibir asistencia médica, psicológica y jurídica especializada.
- **Derecho a medidas de protección:** obtener medidas preventivas y cautelares efectivas otorgadas por la autoridad competente.
- **Derecho a ejercer la acción penal privada:** que puede ejercer la víctima cuando sea afectada por alguna determinación hecha por el Ministerio Público.
- **Derecho a la reparación del daño:** deberá ser plena y efectiva, proporcional al daño causado y a la afectación del proyecto de vida de las víctimas, la cual puede ir desde una restitución de los bienes hasta el pago de los gastos de asistencia jurídica, atención médica y psicológica, de servicios sociales y de rehabilitación que requieran.

Aunado a lo anterior, la propuesta de reforma incluye los principios y obligaciones que deben ser considerados por las y los funcionarios públicos encargados de la procuración e impartición de justicia.

<sup>30</sup> Víctima es “toda persona que haya sufrido daños, individual o colectivamente, incluidas lesiones físicas o mentales, sufrimiento emocional, pérdidas económicas o menoscabo sustancial de sus derechos fundamentales, como consecuencia de acciones u omisiones que constituyan una violación manifiesta de las normas internacionales de derechos humanos o una violación grave del derecho internacional humanitario”. Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, 60/147 Resolución aprobada por la Asamblea General el 16 de diciembre de 2005, Principio 8.

## Iniciativas de ley presentadas

El 3 de marzo de 2011, la diputada Diva Hadamira Gastélum, presidenta de la Comisión Especial de Familia de la Cámara de Diputados, recogió la propuesta de reforma para el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales de la CONAVIM, y con apoyo de las también diputadas Enoé Uranga Muñoz, Rosario Brindis Álvarez, Dolores de los Ángeles Nazares Jerónimo, y Alma Carolina Viggiano Austria, con la suscripción de la iniciativa por más de 270 legisladoras y legisladores de todas las fuerzas políticas representadas en la Cámara, presentó ante el Pleno de la Cámara, la iniciativa con proyecto de decreto que reforma los ordenamientos mencionados, misma que fue turnada a la Comisión de Justicia para su análisis y, en su caso, dictaminación correspondiente.

En razón de lo anterior, durante el 2011 la CONAVIM continuará encaminando sus esfuerzos para impulsar formalmente los trabajos de armonización legislativa en los Congresos locales del país, para lo cual se han enviado las propuestas de reforma con su respectiva exposición de motivos a los 31 gobiernos de los estados y al actual jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Es importante mencionar que estas propuestas legislativas constituyen un esfuerzo sin precedentes para incorporar en el sistema penal mexicano un conjunto de disposiciones que permitan garantizar el acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia, a partir del reconocimiento formal de sus derechos como víctimas; de fortalecer la tutela de los derechos de las mujeres al explicitar en la ley aquellas figuras penales como el feminicidio, cuyo referente inmediato es la violencia feminicida<sup>31</sup> prevista en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Es así que las propuestas para crear, modificar o derogar diversas figuras penales están construidas con una visión integral y trascendente que, además de buscar el nacimiento jurídico formal del ilícito de feminicidio, pretenden acotar todas aquellas conductas u omisiones que le preceden y contribuyen a su existencia, tales como la violencia sexual, la discriminación, la trata, el incumplimiento de deberes de subsistencia, y todas aquellas conductas u omisiones cometidas en

Es así que las propuestas para crear, modificar o derogar diversas figuras penales están construidas con una visión integral y trascendente que, además de buscar el nacimiento jurídico formal del ilícito de feminicidio, pretende acotar todas aquellas conductas u omisiones que le preceden y contribuyen a su existencia.

<sup>31</sup> De acuerdo con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la violencia feminicida es definida como la "forma extrema de la violencia de género cometida contra las mujeres, derivada de la violación de sus derechos humanos y conformada por una serie de conductas misóginas que puede culminar con la muerte violenta".

contra de mujeres, que a la larga puedan llegar a impedir la existencia de los feminicidios.

Lo anterior motivó a la CONAVIM para que el 13 de diciembre de 2010 se convocara al Primer Foro sobre Armonización Legislativa Penal en materia de Violencia contra las Mujeres, en coordinación con la Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento Puntual y Exhaustivo a las Acciones que han Empezado las Autoridades Competentes en Relación a los Feminicidios Registrados en México de la Cámara de Diputados.

El objetivo del foro fue presentar avances sobre las propuestas de reforma, modificaciones o adiciones a los códigos penales y de procedimientos de cada una de las Entidades Federativas y del Distrito Federal en cuanto a la tipificación de los delitos, la proporcionalidad de las penas y los derechos de las víctimas durante el proceso penal.

Se contó con la asistencia de diputadas y diputados y asesoras y asesores de las Entidades Federativas de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Estado de México, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Veracruz, Yucatán, así como representantes de las organizaciones de la sociedad civil y servidoras y servidores públicos de diversas instituciones gubernamentales.

A partir de la presentación de las propuestas de reformas legislativas en dicho Foro, la CONAVIM inició el acercamiento con las Entidades Federativas, a través de los Poderes Ejecutivo y Legislativo locales para promover la adopción de estas reformas.

En este sentido, se tiene programado para mayo de 2011, un evento en coordinación con la Comisión de Justicia de la Cámara de Diputados, cuyo propósito, por un lado, es sostener un encuentro entre legisladoras y legisladores de todas las entidades, en el que se haga entrega de cada una de las propuestas por entidad y llevar a cabo un análisis de las figuras que la iniciativa federal propone impactar, por parte de expertas y expertos e integrantes de la sociedad civil.

### **SISTEMA ACUSATORIO Y DERECHOS HUMANOS DE LAS MUJERES**

A propósito de la reforma del 18 de junio de 2008 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que implementa el nuevo sistema de justicia procesal penal, la CONAVIM impulsa la incorporación de los derechos humanos

**Cuadro 1.** Instrumentos Internacionales que impulsan el acceso a la justicia de las mujeres y la obligación de armonizarse con la legislación interna

Instrumento/Ley	Obligación de armonizar la legislación interna del Estado Parte
Plataforma de Acción de Beijing	Insta a los Estados a revisar sus leyes nacionales, las normas consuetudinarias y las prácticas jurídicas en las esferas del derecho de familia, el derecho civil, penal, laboral y comercial y a revocar cualesquiera leyes que discriminen por motivos de sexo (Cfr. Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, párr. 232).
Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW)	Compromete a los Estados Parte a derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación, y a adoptar medidas legislativas y de otro carácter, para garantizar la igualdad de hecho y de derecho (Cfr. Artículos 2.b y 2.g de la CEDAW).
Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional	Obliga a los Estados Parte a adoptar de conformidad con los principios de su derecho interno las medidas legislativas necesarias para tipificar ciertas conductas como delitos con el fin de prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional (Cfr. Artículos 1 y 5 del Protocolo).
Estrategias y Medidas Prácticas. Modelo para la eliminación de la violencia contra la mujer en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal	Exhorta a los Estados a revisar, evaluar y enmendar periódicamente sus leyes, códigos y procedimientos, especialmente su legislación penal, para cerciorarse de su utilidad y eficacia en lo que respecta a la eliminación de la violencia contra la mujer y suprimir toda disposición que permita o condone la violencia contra la mujer. También insta a los Estados a examinar y reformar las disposiciones que rijan los procedimientos y procesos penales, las medidas correccionales, las penas, la asistencia y apoyo a las víctimas (Estrategias 6 a 10).
Convención Americana sobre Derechos Humanos	Obliga al Estado mexicano a adoptar las medidas legislativas necesarias para garantizar los derechos y libertades de la Convención, entre ellos el derecho de igualdad ante la ley (Cfr. Artículo 2 de la Convención).
Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)	Obliga de manera más específica, a incluir en la legislación interna normas penales, civiles, administrativas y de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia basada en género (Cfr. Artículo 7 de la Convención).

Cuadro 1. Continuación...

Instrumento/Ley	Obligación de armonizar la legislación interna del Estado Parte
Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados	Establece que las partes están obligadas al cumplimiento de los tratados que han firmado y ratificado, conforme al principio de buena fe, sin que se puedan invocar disposiciones de derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado al que un Estado se ha adherido (Cfr. Artículos 26 y 27 de la Convención).
Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres	Establece que los Congresos de los Estados, con base en sus respectivas constituciones, y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, con arreglo a su Estatuto de Gobierno, expedirán las disposiciones legales necesarias para promover los principios, políticas y objetivos para lograr la igualdad entre mujeres y hombres (Cfr. Artículo 14).
Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia	Obliga a la Federación, las Entidades Federativas y los municipios a expedir normas para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia (Cfr. Artículo 2).

de las mujeres como una línea de trabajo para que éstos sean considerados al momento de realizarse las reformas procesales penales en las Entidades Federativas y en el Código Procesal Penal Federal.

En concordancia, se realizó un análisis de los derechos de las víctimas de violencia de género y el sistema acusatorio. De hecho, la propuesta de armonización de la CONAVIM presenta un capítulo para incluir en los Códigos de Procedimientos Penales de las Entidades Federativas y la Federación, denominado *Propuesta de lineamientos para la incorporación de los derechos humanos de las víctimas en los Códigos de Procedimientos Penales de las Entidades Federativas, del Distrito Federal y de la Federación*.<sup>32</sup>

<sup>32</sup> Véase página electrónica de la CONAVIM [<http://www.conavim.gob.mx/es/CONAVIM/Legislativa>].

También ha impulsado propuestas de reforma a los trabajos realizados por la Secretaría Técnica del Consejo de Coordinación para la Implementación del Sistema de Justicia Penal de la Secretaría de Gobernación (SETEC).

Derivado de un análisis preliminar de los derechos de las víctimas de violencia de género y el sistema acusatorio, se observa que aún existen aspectos que deben considerarse al momento de reformar los Códigos de Procedimientos Penales de cada Entidad, por ejemplo:

- **Prohibir la conciliación o la mediación en casos de violencia contra las mujeres:** la implementación de medios alternativos de solución de conflictos como la mediación y la conciliación no es viable para la atención de casos de violencia contra las mujeres, ya que la situación en la que se presenta la víctima carece de condiciones de igualdad para negociar o actúa bajo coacción o amenaza, y con ello se quebrantarían los principios en que se sustenta la conciliación<sup>33</sup> y los derechos de la misma. Los Indicadores del MESECVI de la Convención de Belém do Pará instan a que esta prohibición esté inserta en las leyes y normatividad aplicable.
- **Medidas cautelares y órdenes de protección:** uno de los mayores logros de la Ley General y las leyes estatales de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, es justamente la creación del mecanismo de las “Medidas u órdenes de protección”, las cuales, con el objetivo de proteger la integridad de las víctimas, son de urgente aplicación con carácter precautorio y cautelar, por lo que deben encontrar cabida en las reformas procesales penales del nuevo sistema acusatorio.

Resulta indispensable reformar la legislación procesal penal tanto a nivel federal como local, a efecto de que si existiere una situación objetiva de riesgo para la víctima, la autoridad competente emita dicha orden de protección, por ejemplo, una solicitud de auxilio policial de reacción inmediata.

En este sentido, el Comité de la CEDAW observó en el caso *A.T. vs. Hungría*, que “los derechos humanos de la mujer a la vida y a la integridad física y mental no pueden ser anulados por otros derechos, como el derecho a la propiedad y el derecho a la intimidad”. Con lo que se establecen medidas de

<sup>33</sup> En los Códigos de Procedimientos Penales (en adelante CPP) de Oaxaca, Chihuahua y en cierta medida Morelos, la norma no permite al juez o jueza procurar la conciliación en los delitos de carácter sexual, en los delitos cometidos en perjuicio de menores de edad y en los casos de violencia familiar por afectar gravemente el interés público, y por ello se exceptúan estos delitos del acuerdo reparatorio.

protección a favor de la víctima para que el agresor desocupe el domicilio conyugal.

- **Medios de Prueba:** si bien en el sistema acusatorio rige el principio de la libre apreciación de la prueba por parte del juez o jueza, cabe mencionar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Campo Algodonero”, ha establecido que es necesario que el Estado mexicano revise los estándares sobre investigación ministerial, servicios periciales e impartición de justicia sobre los delitos de homicidio, desaparición y violencia sexual.

Lo anterior cobra relevancia para que el Ministerio Público o la policía investigadora obtenga los medios de prueba necesarios a fin de desarrollar su actividad probatoria en el juicio oral. El estándar probatorio en los casos de violencia sexual conforme a las Reglas de Procedimiento y Prueba de la Corte Penal Internacional ha marcado la pauta de la perspectiva de género, al excluir como prueba la credibilidad, honorabilidad o disponibilidad sexual de la víctima. Asimismo, el consentimiento no podrá inferirse del silencio o de la falta de resistencia de la víctima (Regla 70).

- **Las reparaciones:** es necesario incluir en la legislación procesal penal que el juez o jueza considere el daño causado y que disponga otras medidas de reparación además de la indemnización, tales como la rehabilitación, la satisfacción o las garantías de no repetición, como se establece en los diversos instrumentos internacionales que obligan al Estado mexicano en la materia.

## **CUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS INTERNACIONALES DEL ESTADO MEXICANO**

Conforme a su decreto de creación, la CONAVIM tiene la obligación de promover la observancia de los principios del derecho internacional de los derechos humanos de las mujeres, así como el cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano derivadas de los convenios, acuerdos y tratados internacionales de los que forma parte, específicamente en aquellos hechos vinculados directamente con la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

### **Sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) Caso González y Otras (“Campo Algodonero”) vs. México**

El 16 de noviembre de 2009 la CoIDH declaró la responsabilidad internacional del Estado mexicano por las violaciones cometidas a los derechos humanos

en el Caso González y Otras, en perjuicio de las jóvenes Esmeralda Herrera Monreal, Claudia Ivette González Banda, Laura Berenice Ramos Monárrez y sus respectivas familias.

La CoIDH estableció como hechos probados que la violación a la vida, integridad y libertad personal de las jóvenes, así como la ausencia de debida diligencia respecto de la investigación y sanción de los responsables, la falta de un recurso adecuado y efectivo para la garantía de sus derechos y los tratos crueles e inhumanos recibidos por los familiares en la búsqueda de la verdad, configuraron violaciones a la Convención Americana sobre Derechos Humanos y a la Convención de Belém do Pará.

En los resolutivos de la Sentencia de la CoIDH se establece un catálogo de reparaciones que el Estado mexicano debió cumplir y algunas que son de cumplimiento permanente. En este sentido, la CONAVIM como parte del grupo de trabajo conformado para dar cumplimiento a la sentencia de referencia, ha participado y generado diversas acciones encaminadas a acatar lo dispuesto por la CoIDH, destacándose las siguientes:

**1. Publicación de extracto de la Sentencia en un diario de amplia circulación nacional y en un diario de amplia circulación en el estado de Chihuahua, así como en una página electrónica (Resolutivo 15).**

La CONAVIM, en el marco del Día Internacional de la Mujer, dispuso los recursos necesarios para publicar el 8 de marzo de 2010, los párrafos pertinentes de la sentencia en el periódico *El Universal*.

Por otra parte, en lo concerniente a la publicación en sitios de internet, el 8 de marzo de 2010 se hizo lo respectivo en la página electrónica de la Secretaría de Gobernación. Asimismo, el 14 de abril de 2010 se publicó la sentencia íntegra en la página de internet de la CONAVIM.

En el periodo marzo-abril se inició el proceso de publicación en los sitios de internet de otras instituciones como el Instituto Chihuahuense de la Mujer, en la página web de transparencia del estado de Chihuahua, en el apartado de la Procuraduría de Justicia, en la página web de la Procuraduría General de la República (PGR), esta última en la sección "Temas de Interés" de su Portal, bajo el vínculo "Corte Interamericana".

## **2. Acto Público de reconocimiento de responsabilidad internacional (Resolutivo 16).**

Para la CONAVIM este punto del resolutivo tiene especial relevancia, pues implica el reconocimiento de omisiones en el quehacer de protección de los derechos humanos de la población mexicana, además de implicar el compromiso para la coordinación y acuerdos entre los tres órdenes de gobierno.

Al respecto, diversas instituciones federales, estatales y municipales, se han coordinado desde el ámbito de su competencia, para la conformación de un grupo de trabajo interinstitucional a través del cual se han definido las tareas que corresponden a cada institución para proveer los elementos necesarios para llevar a cabo el acto público de reconocimiento de responsabilidad internacional.

La CONAVIM ha impulsado la comunicación y diálogo permanentes entre las diversas instituciones de gobierno involucradas en el cumplimiento de la sentencia con familiares y representantes de las víctimas, con el propósito de considerar sus opiniones y observaciones, tal es el caso del acto público de reconocimiento, que se realizará a partir de los puntos de vista y acuerdos que se tomaron entre ambas partes.

## **3. Monumento en memoria de las mujeres víctimas de homicidio por razones de género (Resolutivo 17).**

Para generar las condiciones necesarias que den cumplimiento a este punto resolutivo, la CONAVIM llevó a cabo las siguientes gestiones:

- a) El 26 de noviembre de 2010 se realizó la desincorporación de una superficie de 8,468,927 m<sup>2</sup>, localizada dentro de la zona denominada "*Campo Algodonero*" correspondiente al Dren 1-A, Distrito de Riego 009, Valle de Juárez, en el Municipio de Juárez Chihuahua. En dicha superficie se están construyendo los cimientos y la infraestructura necesaria para desarrollar el proyecto ejecutivo del memorial.
- b) Se impulsó la firma del Convenio de Coordinación número CRJ/CONAVIM-CHIH/01/2010, suscrito entre la Secretaría de Gobernación, el Gobierno del estado de Chihuahua y el municipio de Juárez, Chihuahua, en el cual se establecieron las bases de coordinación para llevar a cabo la construcción del monumento en memoria de las mujeres

- víctimas de homicidio por razones de género, que se construirá en el predio denominado “*Campo Algodonero*”, proyecto que contempla la aportación bipartita de recursos, por una parte, del gobierno estatal y, por otra, del Gobierno Federal con recursos de la CONAVIM (diez millones de pesos). Por su parte, al municipio, le correspondió la elaboración del proyecto ejecutivo del monumento y la construcción del mismo.
- c) Para efectos de seguimiento y evaluación, se creó un Comité de Trabajo, integrado por cada una de las partes, cuya primera actividad consistió en la elaboración y publicación de la Convocatoria Pública para determinar las características del monumento.
- d) Durante el proceso de cumplimiento de la referida sentencia, se han llevado a cabo reuniones con los familiares y representantes de las víctimas, para lograr acuerdos consensuados en relación con las características que desean se contemplen en el monumento, así como en la fecha en que será develado. Actualmente, se encuentra en proceso la incorporación de observaciones planteadas por los familiares, al proyecto ejecutivo.
- e) Con el fin de atender las observaciones y solicitudes de los familiares de las tres jóvenes, se solicitó a la Comisión Nacional del Agua (Conagua), evaluar la posibilidad de realizar una desincorporación adicional con el propósito de complementar la superficie que se ha destinado para edificar el monumento.
- f) Tanto la develación del memorial, como el acto público de reconocimiento, a propuesta de los representantes de las familias se acordó, se realicen en noviembre del 2011.

#### **4. Elaboración de Protocolos de Investigación (Resolutivo 18).**

La CONAVIM forma parte del Grupo de Trabajo para la elaboración y redacción del Protocolo para la Investigación de delitos relacionados con desapariciones, violación y homicidios de mujeres por razón de género, coordinado por la Procuraduría General de la República.

También participa la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA), la Policía Federal Ministerial (antes AFI), investigadores e investigadoras del Instituto Nacional de

Ciencias Penales (Inacipe), la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSP) y la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la SEGOB.

En marzo de 2011, el Grupo de Trabajo culminó con la elaboración de los Protocolos, que al final fueron integrados en un solo documento que se dividió en tres apartados: investigación ministerial, investigación policial e investigación pericial para el delito de homicidio, violación y delitos vinculados con la desaparición de mujeres.

**5. Pago de indemnizaciones y compensaciones por daños materiales, inmateriales y el reintegro de costas y gastos (Resolutivo 25).**

Con los recursos del presupuesto asignado a la CONAVIM, fue posible solventar la obligación a que se refiere este punto resolutivo.

La SEGOB, por medio de la titular de la CONAVIM, hizo entrega formal y ante notario público, de las indemnizaciones señaladas en la sentencia de referencia.

**6. Respecto del Resolutivo 22, relativo a la capacitación en perspectiva de género dirigida al personal que opera el sistema de justicia.**

La CONAVIM conjuntamente con el Programa de Mujer, Género y Justicia, del Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito (ILANUD) diseñó un diplomado para el personal que opera el sistema de justicia del estado de Chihuahua.

El diplomado consta de seis módulos que se impartirán durante 6 meses y tiene por objetivo incorporar la perspectiva de género en la procuración e impartición de justicia.

Se ofrecerá a dos grupos. El primero conformado por más de 30 juezas y jueces penales y familiares de Ciudad Juárez y Chihuahua, y otros municipios del estado que aprenderán a valorar las pruebas y argumentar las sentencias desde la perspectiva de género, y con fundamento en las convenciones internacionales que ha suscrito México en el tema de derechos humanos de las mujeres.

El segundo integrado por más de 50 funcionarias y funcionarios de la Fiscalía General de Justicia del Estado, particularmente por las y los mi-

nisterios públicos adscritos a la recién creada Fiscalía de Femicidios y Delitos de Género, y por el personal que integrará los Centros de Justicia para las Mujeres en el estado.

En este último también se incluyen a policías ministeriales, peritos del área de atención a víctimas en los delitos de género, así como las abogadas de las organizaciones de la sociedad civil que representan jurídicamente a víctimas de violencia sexual, y familiares de mujeres desaparecidas o asesinadas.

**7. Conforme al Resolutivo 19 de la Sentencia dictada en el Caso González y Otras (“Campo Algodonero”), el fallo obliga al Estado mexicano a adecuar el *Protocolo Alba*.**

Es un mecanismo de coordinación y respuesta inmediata para la búsqueda y localización de mujeres y niñas desaparecidas en el territorio mexicano, que prevé definiciones operacionales, directrices de coordinación operativa, criterios de activación y desactivación del mecanismo, difusión de la información, mecanismos de evaluación y recomendaciones generales para su instrumentación, con el objeto de:

- Implementar búsquedas de oficio sin dilación, cuando se presenten casos de desaparición, como una medida tendiente a proteger la vida, libertad personal y la integridad de la persona desaparecida;
- Establecer un trabajo coordinado entre diferentes cuerpos de seguridad para dar con el paradero de la persona;
- Eliminar cualquier obstáculo de hecho o de derecho que le reste efectividad a la búsqueda o que haga imposible su inicio como: exigir investigaciones o procedimientos preliminares;
- Asignar los recursos humanos, presupuestales, logísticos, científicos o de cualquier índole que sean necesarios para el éxito de la búsqueda, entre otros.

La finalidad de este mecanismo será proteger la vida, libertad personal e integridad de las personas desaparecidas, mediante un plan de atención y coordinación de respuesta inmediata entre los tres órdenes de gobierno, en donde se involucre también al personal de los medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, organismos nacionales públicos y privados.

Por estas razones, la CONAVIM actualmente se encuentra coordinando reuniones de trabajo con otras instancias de la Administración Pública Federal (APF) como la FEVIMTRA y la SSP, cuyo propósito es enriquecer y actualizar dicho Protocolo, para que su instrumentación pueda ser impulsada de manera efectiva dentro del país.

Asimismo, la CONAVIM prevé llevar a cabo acciones y medidas, dentro del ámbito de su competencia, orientadas a buscar el involucramiento de las instancias dependientes del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP).

- Entre ellas, promover la adopción de estándares internacionales en el operativo de búsqueda y en la preservación de la información forense, según sea el caso, con apego pleno a los criterios de desactivación del operativo.
- Impulsar el cumplimiento de la recomendación que prescribe enlazar los bancos de datos e información con el sistema *Plataforma México*, para contar con información y estadística homologados para el caso de personas desaparecidas en el país.
- Proponer la adopción del mecanismo en las Entidades Federativas, dando prioridad a los estados de la frontera norte y sur de México, de acuerdo con sus características jurídicas, territorio y problemáticas particulares, teniendo en cuenta los lineamientos básicos establecidos en el documento de Protocolo.

Cabe señalar que, en la investigación de otros mecanismos similares en el mundo, orientados a la búsqueda de personas desaparecidas, el enfoque de género es nulo, a pesar de que son las mujeres, niñas y niños las principales víctimas de ilícitos que se originan con la desaparición.

Por tales motivos, el *Protocolo Alba* se erige como *un mecanismo único en su tipo a nivel mundial*, que pretende dotar al Estado mexicano de instrumentos eficaces en la prevención y sanción de la violencia contra las mujeres, de la trata de personas, el secuestro y otras violaciones a los derechos humanos de las mujeres y de la niñez.

Actualmente se cuenta con un borrador del documento, enriquecido con aportaciones de otras instancias de la Administración Pública Federal.

Dicho documento será presentado ante la Conferencia Nacional de Procuradurías a efecto de que puedan analizarlo y en su momento validar su aplicación en cada una de las entidades.

La implementación a escala nacional de un mecanismo como Protocolo Alba, contribuirá a la prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas, específicamente la trata y el feminicidio.

Además, se fortalecerá la coordinación y capacidad de respuesta de las autoridades de los tres niveles de gobierno en materia de violencia contra las mujeres. Más que un programa nacional, la CONAVIM propone que cada estado adapte el mecanismo acorde a sus características jurídicas, territorio y problemática, pero siguiendo los lineamientos básicos establecidos en el documento del Protocolo. La estrategia a seguir es iniciar con los estados fronterizos.

Respecto de este Protocolo hay que recordar como antecedente inmediato que, derivado de los informes de Naciones Unidas y de Amnistía Internacional, que establecían la gravedad de las desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez,<sup>34</sup> cuyas recomendaciones fueron incorporadas en el Programa Integral de Seguridad Pública,<sup>35</sup> en 2003 se puso en marcha el Operativo Alba.

El objetivo de este operativo fue establecer una vigilancia extraordinaria a las zonas de alto riesgo para mujeres y en donde hubo hallazgos de víctimas de homicidio. Estas acciones de vigilancia y custodia permanentes se hacían al amanecer (al alba).

Con el Operativo Alba, se instauró la unión de diversas corporaciones policiales y el establecimiento de mecanismos para la prevención de delitos en relación con extravíos y homicidios de mujeres y niñas. Como parte de su estrategia, se determinó dividir la ciudad en sectores para que a cada una de las instituciones le correspondiera vigilar una zona determinada y, a su vez, actuar conjuntamente para inhibir los delitos contra las mujeres.

La implementación a escala nacional de un mecanismo como Protocolo Alba, contribuirá a la prevención de la violencia contra las mujeres y las niñas, específicamente la trata y el feminicidio.

<sup>34</sup> Informe de la Relatora de Naciones Unidas, Asma Jahangir, del 2000 relativo a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias y presentado en cumplimiento de la resolución 1999/35 de la Comisión de Derechos Humanos, Ginebra y Amnistía Internacional, 2003, México, muertes intolerables, Madrid, España.

<sup>35</sup> Se trata de una programa interinstitucional en el que participaban de manera coordinada autoridades de los tres órdenes de gobierno (antecedente del Operativo Conjunto Chihuahua) diseñado para combatir la delincuencia, especialmente en relación con el asesinato de mujeres, la lucha contra los centros de distribución y venta de drogas y el robo de casas, comercios y vehículos.

En 2005, la Comisión para Juárez, en coordinación con la Fiscalía Mixta para la Atención de Homicidios de Mujeres, de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua, diseñaron el Protocolo de atención, reacción y coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales en caso de extravío de mujeres y niñas en el municipio de Juárez, mejor conocido como Protocolo Alba.

En cuanto a los casos de mujeres y niñas desaparecidas en el estado de Chihuahua, la Fiscalía General del Estado –responsable de la activación del Protocolo y de dirigir las investigaciones– reporta que desde 1993, se han presentado 60 casos, de los cuales 32 han sido resueltos y en 28 la investigación sigue vigente.

La CONAVIM en Juárez forma parte del grupo de instancias que conforman el Protocolo Alba en esa ciudad, su participación se ha centrado en coordinar las reuniones mensuales; dar seguimiento a los casos de desaparición; pega de pesquisas; impresión de carteles y apoyo en la búsqueda de las mujeres desaparecidas.

Para enero de 2008 se concluyó el Protocolo Alba, vigente hasta el día de hoy en el estado de Chihuahua, el cual atiende situaciones relativas a la desaparición o extravío de mujeres, niñas y niños menores de 11 años que hayan sido reportados como desaparecidos o extraviados bajo circunstancias consideradas de alto riesgo. Desde diciembre de 2010, la Fiscalía General del Estado de Chihuahua cuenta con un micrositio en donde se ubica información sobre las desaparecidas en el estado, de 1993 a la fecha.<sup>36</sup>

En cuanto a los casos de mujeres y niñas desaparecidas en el estado de Chihuahua, la Fiscalía General del Estado –responsable de la activación del Protocolo y de dirigir las investigaciones– reporta que desde 1993, se han presentado 60 casos, de los cuales 32 han sido resueltos y en 28 la investigación sigue vigente.<sup>37</sup>

La transformación y actualización que se busca a partir del Resolutivo 19 de la sentencia de la CoIDH, responde a condiciones que han cuestionado la efectividad del mecanismos en Chihuahua, pues por un lado existen cifras de organizaciones de la sociedad civil, que contrastan totalmente con las reportadas de manera oficial por la Fiscalía General del Estado Chihuahua, además la propia CoIDH en su fallo determinó que:

El Tribunal valora positivamente la creación del “Operativo Alba” y del “Protocolo Alba” como una forma de brindar mayor atención a la desaparición de mujeres en Ciudad Juárez. Sin embargo, observa que dichos programas de búsqueda únicamente se ponen en marcha cuando se presenta una desaparición

<sup>36</sup> Véase enlace “Reporte de ausencia de mujeres” [<http://fiscalia.chihuahua.gob.mx>].

<sup>37</sup> Para mayor información de los casos, véase reporte de la Fiscalía Mixta [<http://fiscalia.chihuahua.gob.mx/pdf/reporte/reporteausencia.pdf>].

de “alto riesgo”, criterio que según diversos informes, sólo se satisfacía cuando se presentaban reportes con “características específicas” 484 a saber: “existe certeza de que [las mujeres] no tenían motivos para abandonar el hogar”, se trata de una niña 485, “la joven [tuviera] una rutina estable” 486 y que el reporte “tuviera características vinculadas con los homicidios seriales”.<sup>38</sup>

En otras palabras, la Corte Interamericana consideró que a pesar del avance que la existencia del operativo implicaba, éste debía contener parámetros que lo convirtieran en un mecanismo eficaz y que contará con ciertos parámetros que permitieran a los familiares de mujeres y niñas desaparecidas acceder en la búsqueda de ellas y obtener respuesta, entre los parámetros dictados por la Corte, podemos citar los siguientes:

- Implementar búsquedas de oficio y sin dilación alguna, cuando se presenten casos de desaparición, como una medida tendiente a proteger la vida, la libertad personal y la integridad personal de la desaparecida;
- Establecer un trabajo coordinado entre diferentes cuerpos de seguridad para dar con el paradero de la persona;
- Eliminar cualquier obstáculo de hecho o de derecho que le reste efectividad a la búsqueda o que haga imposible su inicio como exigir investigaciones o procedimientos preliminares;
- Asignar los recursos humanos, económicos, logísticos, científicos o de cualquier índole que sean necesarios para el éxito de la búsqueda;
- Confrontar el reporte de desaparición con la base de datos genéticos de personas desaparecidas.
- Priorizar las búsquedas en áreas donde razonablemente sea más probable encontrar a la persona desaparecida sin descartar arbitrariamente otras posibilidades o áreas de búsqueda.

### **Implementación y seguimiento de medidas dictadas en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos**

La CONAVIM, conforme al ámbito de su competencia, y en conjunto con la Unidad para la Promoción y la Defensa de Derechos Humanos de la SEGOB, ha llevado

<sup>38</sup> Párrafo 505 de la Sentencia del 16 de noviembre de 2009 (*excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas*) caso González y Otros vs México, Corte Interamericana de Derechos Humanos.

La CONAVIM, ha llevado a cabo acciones para el cumplimiento de medidas provisionales y cautelares dictadas en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos tanto por la CoIDH, como por la CIDH.

a cabo acciones para el cumplimiento de medidas provisionales y cautelares dictadas en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos tanto por la CoIDH, como por la CIDH.

La importancia de las Medidas Provisionales y Cautelares, a cargo de la CoIDH y de la CIDH, respectivamente, radica en su eficacia práctica, pues su implementación oportuna contribuye a preservar derechos fundamentales, se trata de escudos inmediatos contra una agresión inminente.<sup>39</sup>

En ese sentido, la Comisión participa, cuando es requerida, siempre bajo la visión de aquello que proteja de manera más amplia a la beneficiaria, bajo esa lógica y sin prejuzgar los hechos que constituyen el reclamo.

La posición institucional es contribuir, en la medida de sus atribuciones y competencias, a todas las acciones y estrategias que aseguren la integridad física y emocional de las beneficiarias e impedir daños de difícil o imposible reparación.

La CONAVIM participa en cinco casos que han sido sometidos ante la CoIDH o ante la CIDH solicitando la implementación ya sea de medidas provisionales o cautelares respectivamente, que es obligación del Estado mexicano atender de forma inmediata, esto implica la utilización de recursos humanos y materiales a fin de colaborar en la implementación de las acciones a favor de las beneficiarias; por cuestiones de seguridad de las mismas, se omite la información relacionada con estos casos.

<sup>39</sup> Sergio García Ramírez, "Presentación", en Ray Cantor Ernesto y Ray Anaya María Ángela, *Medidas Provisionales y Medidas Cautelares en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Colombia, 2005, p. XXXII.

## Estrategias de comunicación y difusión para una cultura de la no violencia y la no discriminación hacia las mujeres

La Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres concibe que las políticas públicas en la materia deben contemplar el cambio cultural y la participación ciudadana; en el entendido de que entre las causas que generan la violencia se ubican los estereotipos, las relaciones desiguales entre mujeres y hombres y la reproducción de conductas discriminatorias basadas en el género.

Como lo hemos comentado, existe un importante número de instrumentos internacionales que demandan al Estado mexicano adoptar medidas para eliminar patrones socioculturales de conductas de hombres y mujeres con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos.

Entre estas acciones se encuentra la relativa a los medios de comunicación para que respeten a la mujer, promuevan dicho respeto y se elaboren directrices adecuadas de difusión que contribuyan a erradicar la violencia de género en todas sus formas.

En el contexto nacional, con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y a las obligaciones y compromisos internacionales para eliminar todas las formas de discriminación contra las mujeres, particularmente en los contenidos de los medios de comunicación, la CONAVIM ha impulsado diversas acciones con el objetivo de sumar esfuerzos y producir alianzas entre los sectores públicos y privados involucrados en el tema, reconociendo que, tal como lo señala la CEPAL, “los medios de comunicación al ser correctamente empleados producen efectos positivos para las personas y la sociedad e incluso pueden ser el instrumento por excelencia para promover el adelanto de la mujer y para contribuir en la educación de la sociedad en la igualdad entre los sexos”.

Existe un importante número de instrumentos internacionales que demandan al Estado mexicano adoptar medidas para eliminar patrones socioculturales de conductas de hombres y mujeres, con miras a alcanzar la eliminación de los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos.

Con el fin de generar un cambio cultural con respecto a la violencia de género, de visibilizar la violencia contra las mujeres, así como de fortalecer audiencias críticas que se asuman socialmente responsables en su derecho de elegir contenidos e imágenes libres de violencia de género, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las mujeres desarrolló una estrategia de comunicación.

Con el fin de generar un cambio cultural con respecto a la violencia de género, de visibilizar la violencia contra las mujeres, así como de fortalecer audiencias críticas que se asuman socialmente responsables en su derecho de elegir contenidos e imágenes libres de violencia de género, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las mujeres desarrolló una estrategia de comunicación.

Dicha estrategia consiste en formular contenidos dirigidos a cada uno de los ámbitos que componen la sociedad, desde el nivel más íntimo que sería el individuo hasta el más amplio, el contexto histórico, que engloba todos los niveles.

La estrategia comprende tres etapas, en las que se pretende incidir en la construcción de un cambio social desde distintos espacios que incluyen, además de las campañas, un pacto con medios de comunicación para el respeto y promoción de los derechos humanos de las mujeres, un observatorio de medios y la generación de contenidos en redes sociales, entre otros.

En una primera etapa, dicho programa se centró en la necesidad de construir la imagen institucional de la Comisión Nacional, posicionar el tema de la prevención de la violencia contra las mujeres en la población y la visibilización de las formas normalizadas de la violencia en contra de las mujeres, bajo el principio de visibilizar para prevenir, con una incidencia en los niveles y ámbitos que se describen a continuación:

Nivel	Ámbito	Descripción
Primero	Microsocial	Factores biosociales, edad, sexo, nivel de educación, empleo, ingresos, etcétera.
Segundo	Ambiente inmediato	Relaciones más próximas del individuo: familias de pertenencias, cónyuges, parejas, grupo familiar, amistades cercanas.
Tercero	Contextos comunitarios	Relaciones sociales que se establecen en los vecindarios, el barrio, ambientes escolares y laborales.
Cuarto	Macrosocial	Reúne los factores relativos a la estructura de la sociedad.
Quinto	Histórico (cronosistema)	Corresponde al momento histórico en el que se ejecuta el acto de violencia. Se contemplan las posibles motivaciones de las personas, los grupos o los colectivos sociales para llevarla a cabo.

## **SENSIBILIZACIÓN DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN PARA UN MÉXICO LIBRE DE VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES**

De acuerdo con información del Proyecto de Monitoreo Global de Medios, que consiste en una investigación mundial sobre género en los medios de comunicación, se ha documentado que entre 1995 y 2010 ha sido persistente la negación de la voz de las mujeres en los medios de comunicación.<sup>1</sup>

Para el caso mexicano se señaló que la voz, los temas y los puntos de vista de las mujeres siguen subrepresentados en los medios de comunicación nacionales: apenas alcanzan 20% de las noticias que se generan, 4 puntos por debajo de la tendencia mundial, aunado a la sobrerrepresentación de los estereotipos femeninos en los que son representadas.

Con lo cual se confirma no sólo la escasa presencia de las mujeres, sino la carencia de la posibilidad de contrapeso del discurso hegemónico sexista.<sup>2</sup>

En concordancia con lo anterior, la CONAVIM reconoce que en el tema de la violencia de género, el papel social de los medios de comunicación es controvertido, en tanto que sus agendas, enfoques y lenguajes llegan a ejercerla, reforzarla y/o legitimarla.

Lo anterior, toda vez que la denigración y autodenigración de las mujeres, brindada desde los medios como una oferta del entretenimiento, ha sido crucial para que prevalezcan comportamientos machistas y sexistas en la sociedad mexicana.

Para la CONAVIM resulta apremiante sumar esfuerzos entre los diversos sectores involucrados en el tema a fin de contribuir a que los medios de comunicación se transformen en actores socializadores de comportamientos colectivos respetuosos de la integridad de las mujeres, por lo cual, en 2010 se realizó un proyecto encaminado al desarrollo de estrategias de sensibilización de medios de comunicación para un México libre de violencia contra las mujeres.

El objetivo de dicho proyecto fue desarrollar una propuesta bajo la coordinación de la CONAVIM que alineara los esfuerzos de las dependencias gubernamentales

De acuerdo con información del Proyecto de Monitoreo Global de Medios, se ha documentado que entre 1995 y 2010 ha sido persistente la negación de la voz de las mujeres en los medios de comunicación.

<sup>1</sup> Proyecto de Monitoreo Global de Medios. Quién figura en las noticias 2010.

<sup>2</sup> Proyecto de Monitoreo Global de Medios, Informe Nacional, México 2010, WACC Taking Sides-UNIFEM-CIMAC-Media Monitoring África-Red Nacional de Periodistas, p. 3.

con base en diversos tratados internacionales y la normatividad nacional para concientizar a los medios de comunicación, tanto en el ámbito noticioso como de entretenimiento, sobre la presencia de la violencia de género y de estereotipos sexistas para que en un futuro sean prácticas erradicadas.

A partir de este proyecto la CONAVIM promoverá el desarrollo de mecanismos autorregulatorios que contribuyan a la sensibilización del personal de los medios de comunicación y directivos en materia de violencia contra las mujeres, así como a la generación de sistemas de supervisión ciudadana enfocados específicamente en el tratamiento de esta problemática en los contenidos que se transmiten en los medios de comunicación nacionales.

### Implementación de la estrategia

La estrategia de sensibilización a medios de comunicación se fundamenta en los siguientes objetivos:

La CONAVIM promoverá el desarrollo de mecanismos autorregulatorios que contribuyan a la sensibilización del personal de los medios de comunicación y directivos en materia de violencia contra las mujeres.

- Impulsar una autorregulación de los medios de comunicación: las mejores prácticas internacionales sugieren que sean los propios medios los que definan los alcances de su actuación, ya que cualquier intervención injustificada de las autoridades puede amenazar la libertad de expresión.
- Creación de observatorios de medios de comunicación: se requiere de un permanente monitoreo por parte de agencias especializadas e independientes, que además permitan evaluar el avance de la estrategia de sensibilización.
- Identificar medios de comunicación libres de violencia, es decir, llevar a cabo un reconocimiento público a los programas, noticieros y comunicadores que se hayan sumado al esfuerzo de la CONAVIM por erradicar en los medios la violencia contra las mujeres.

La estrategia de sensibilización a medios de comunicación requiere de compromisos formales de colaboración entre las y los actores involucrados. En este sentido, la CONAVIM desarrolla instrumentos que contribuyan y fortalezcan su implementación, como por ejemplo, convenios de colaboración, cartas-compromiso, talleres, manuales normativos y lineamientos, entre otros.

## **CAMPAÑA “VISIBILIZACIÓN DE LAS FORMAS DE VIOLENCIA HACIA LAS MUJERES”**

En función de la estrategia descrita anteriormente, se desarrollaron las versiones “Formas Normalizadas de Violencia contra las Mujeres” y “Funciones y Atribuciones de la CONAVIM” y posteriormente se realizó la difusión en medios de comunicación masiva nacionales en el periodo comprendido entre el 6 de diciembre de 2010 y el 20 de enero de 2011, de la siguiente forma:

### **Radio**

En el periodo que comprende del 6 al 31 de diciembre del 2010, se realizó la transmisión de 239 spots de 30 segundos y 1 380 cápsulas de 90 segundos, en las estaciones de radio de mayor *rating*.

Dichas transmisiones se llevaron a cabo a través de tres estaciones que tienen cobertura en las principales ciudades del país, entre las que se encuentran el Distrito Federal, León, Irapuato, Celaya, Guanajuato, Mérida, Villahermosa, Guadalajara, Tenancingo, Toluca, Torreón, Tuxtla Gutiérrez y Chihuahua, durante su programación general.

### **Cine**

La campaña también se difundió a través de la proyección de 4,031 cineminutos en diferentes salas en el periodo del 6 de diciembre de 2010 al 17 de enero de 2011.

Fueron un total de 22 salas distribuidas en el Distrito Federal, Toluca, Estado de México; Tijuana, Baja California; León, Guanajuato; Tepic, Nayarit; Ciudad Juárez, Chihuahua y Durango, Durango, entre otros.

### **Metro**

Durante el periodo del 6 de diciembre de 2010 al 20 de enero de 2011, a través del Sistema de Transporte Colectivo Metro, la campaña se difundió por medio de la instalación de 58 vallas publicitarias en total, en los metros del Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey, en sus estaciones de mayor afluencia.

En el Distrito Federal se colocaron en las estaciones de Tacubaya, Balderas, Observatorio, Pino Suárez, San Lázaro, Pantitlán, Tacuba, Hidalgo, Centro Médico, Universidad y Buena Vista. De igual forma en el Metro de Guadalajara, Jalisco y Monterrey, Nuevo León.

### Centrales de autobuses

Se colocaron en 25 paneles en diferentes centrales de autobuses en la República Mexicana. Durante el periodo del 6 de diciembre de 2010 al 20 de enero de 2011.

El total de centrales escogidas son seis: Distrito Federal; Monterrey, Nuevo León; Zacatecas, Zacatecas; Ciudad Juárez, Chihuahua; Mexicali, Baja California y Durango, Durango.

### Metrobús

Se eligieron 22 impresos, los cuales fueron colocados del 6 al 31 de diciembre de 2010 y 684 spots de TV de 30 segundos en el Metrobús del Distrito Federal, desde el 6 de diciembre de 2010 al 15 de febrero de 2011.

En este medio de transporte público se instalaron 22 paneles en las estaciones del corredor Indios Verdes-Dr. Gálvez. Al mismo tiempo se transmitieron 684 spots de 30 segundos en las pantallas de televisión en el tramo Caminero-Indios Verdes, en las horas pico de 7:00 a 9:00 y 19:00 a 21:00 horas.

### Radio y televisión en tiempos oficiales

La campaña “Visibilización de las Formas de Violencia hacia las Mujeres” se difundió a nivel nacional por radio y televisión, a través de tiempos oficiales, del 3 de enero al 31 de marzo de 2011.

La cual permitió visibilizar las conductas violentas normalizadas contra las mujeres que se viven en el día a día, en ella se transmitió una imagen digna, sin estereotipos y sin victimizar a las mujeres.

### Página web y redes sociales

Con el fin de transparentar y difundir las acciones de la CONAVIM, se diseñó e implementó la plataforma web, que inicia su funcionamiento en noviembre

de 2009. Posteriormente, en septiembre de 2010 se sube a la red una nueva versión que permanece hasta la fecha.

Cabe señalar que durante el mes de noviembre de 2010 se presentaron un total de 682 visitantes, pero durante los meses subsecuentes mostró un aumento constante y para el mes de diciembre de 2010 llegó a un número de 4 002 visitantes. Las visitas totales al sitio desde su creación y hasta el 31 de diciembre del mismo año llegaron a 12,630.

La estrategia de comunicación social de la CONAVIM tiene presencia en redes sociales desde septiembre de 2010 a través de Facebook y Twitter. La página de Facebook Sin Violencia tiene 618 likes y la cuenta Twitter @Sin\_ViolenciaMX posee 1,303 “seguidores”.

### **COLABORACIÓN EN LA CAMPAÑA “CORAZÓN AZUL”**

En agosto de 2010, la CONAVIM participó en la campaña “Combate y Prevención de la Trata de Personas” en su versión “Trata Sexual y Trata Laboral”, con ello se sumó a la campaña “Corazón Azul” de la Organización de las Naciones Unidas. A partir de este compromiso, México se convierte en punta de lanza en la acción contra el delito de trata de personas.

El objetivo principal de la campaña “Corazón Azul” es despertar conciencia entre la población, así como movilizar a los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado y, en última instancia, a cada persona en la lucha contra la trata de personas.

Asimismo, se pone en marcha un proceso fundamental para informar a la ciudadanía sobre las características, modalidades e impacto de este delito, con el fin último de construir una cultura ciudadana de la denuncia.

Para ello, la Comisión contrató el servicio de “Espacios publicitarios para medios impresos” incluido en el Padrón Nacional de Medios Impresos de la Secretaría de Gobernación y publicó inserciones en las revistas *TVyNovelas*, *TvNotas* y *Debate Feminista*. Asimismo, se contrató el servicio de “Espacios publicitarios en radio” para la difusión de spots de 30 segundos en los estados de Tabasco, Oaxaca, Zacatecas y San Luis Potosí.

### **PUBLICACIONES**

Para la Comisión Nacional ha sido de fundamental importancia el trabajo editorial que retome las experiencias institucionales que se realizaron en el estudio

del fenómeno de la violencia contra las mujeres, ya sea derivado de las investigaciones realizadas en colaboración con otras instituciones o en los diversos espacios de reflexión a los cuales ha convocado esta Comisión.

Las publicaciones producidas por la Comisión en el periodo comprendido entre 2009 y 2010 fueron:

- *Del dicho al hecho: análisis y evaluación de la política de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia en México (2000-2009).*
- *Memorias del Seminario Internacional Mujeres seguras en las ciudades futuras: hacia una vida sin violencia de género. Visiones y propuestas.*
- *Memorias del Seminario Internacional Todas en Juárez seguras: ciudades, mujeres y derechos humanos.*
- *Orígenes de la violencia en México. Foro interdisciplinario.*
- *Una visión del futuro. Hacia la seguridad ciudadana. La Policía Municipal de Chihuahua.*
- *Manual para el uso no sexista del lenguaje.*

CARPETA GRÁFICA



En 2009 se realizó el Seminario Internacional "Todas en Juárez Seguras" como una de las primeras actividades de la CONAVIM en Ciudad Juárez, en el seminario participaron especialistas internacionales en prevención de la violencia y seguridad ciudadana. De izquierda a derecha aparecen Raymundo Arrojo (BID), José Reyes Ferriz, Presidente Municipal de Juárez, Chihuahua y Laura Carrera Lugo, Comisionada Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.



También (en 2009) se realizó el Seminario Internacional "Mujeres seguras en las ciudades futuras". En la imagen aparecen, de izquierda a derecha el Secretario de Gobernación, Fernando Francisco Gómez Mont, María Isabel Gutiérrez (Colombia), Laura Carrera Lugo, Demetrio Sodi, Jefe Delegacional en Miguel Hidalgo y Ana Falú (Argentina).



En agosto de 2010 se llevó a cabo el Primer Foro Regional para la integración de la Red de Municipios por la Seguridad y la Convivencia Ciudadana, en su inauguración participó la Sra. Margarita Zavala, Presidenta del DIF Nacional.

---



El Segundo Foro Regional para la integración de la Red de Municipios por la Seguridad y la Convivencia Ciudadana, se llevó a cabo en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez. El foro fue encabezado por el Gobernador de Chiapas, Juan Sabines, el Presidente Municipal de Tuxtla Gutiérrez, Jaime Valls, el Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Juan Miguel Alcántara y Laura Carrera Lugo.

---



En el marco de la conmemoración del Día Internacional de la Mujer (marzo de 2010) se llevó a cabo el Foro "Política Pública y Género", en el presidium se encuentran, de izquierda a derecha, el Oficial Mayor, Manuel Rodríguez Arregui, el Secretario de Gobernación, Fernando Francisco Gómez Mont, la Directora Regional de UNIFEM, Ana Gúezmes y la Diputada Federal Laura Estrada. En la imagen aparece Laura Carrera Lugo, haciendo uso de la palabra y Pamela Higuera Hidalgo, responsable de la Unidad de Género.





En junio de 2010, en colaboración con la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), a través de su Programa de Apoyo en Seguridad y Justicia, se llevó a cabo el Foro Nacional sobre Centros de Justicia en la ciudad de Monterrey.



El foro fue encabezado por Laura Carrera Lugo y contó con la participación de Casey Gwynn y Gael Strack, creadores del Modelo de Centros de Justicia (Family Justice Center) de San Diego, California.



En la Novena Sesión Extraordinaria del Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, realizada en febrero de 2011 y presidida por el Gobernador de Guerrero, Zeferino Torreblanca Galindo y Laura Carrera Lugo, se presentó proyecto arquitectónico del Centro de Justicia para las Mujeres de la Región de la Montaña.

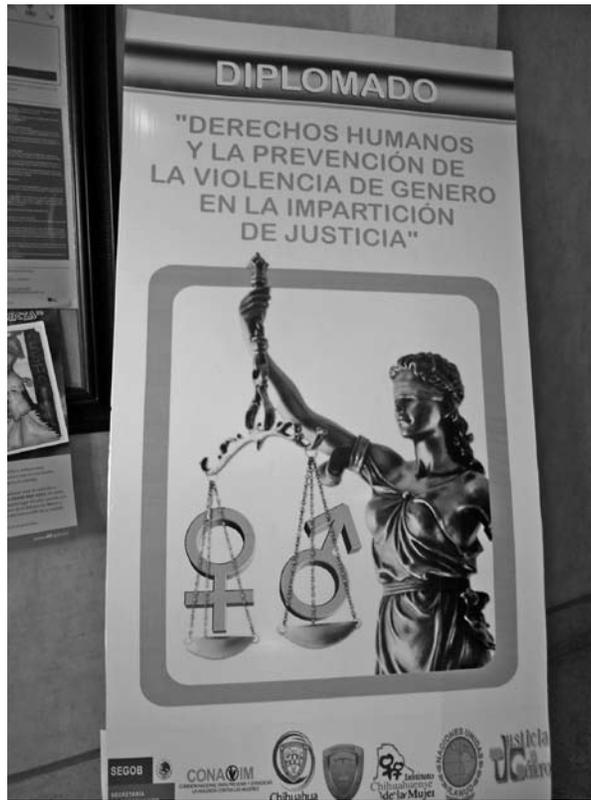


El 10 de diciembre del 2010 fue colocada la primera piedra del Centro de Justicia para Mujeres en Ciudad Juárez, el cual brindará atención integral a las mujeres víctimas de violencia y será inaugurado en 2011 junto con los centros que se ubicarán en los estados de Guerrero y Campeche.



El 13 de diciembre de 2010 se realizó el Primer Foro sobre Armonización Legislativa Penal en materia de Violencia contra las Mujeres, en coordinación con la Comisión Especial para Conocer y dar Seguimiento Puntual y Exhaustivo a las Acciones que han emprendido las autoridades competentes en Relación a los Femicidios Registrados en México de la Cámara de Diputados. En la imagen, de izquierda a derecha aparecen, Carlos Mercado, Director General Adjunto de la CONAVIM, la Diputada Federal Teresa Incháustegui, Laura Carrera Lugo y Patricia Olamendi.





*En cumplimiento al Resolutive 22 de la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, relativo a la capacitación en perspectiva de género dirigida al personal que opera el sistema de justicia, la CONAVIM en coordinación con el Programa de Mujer, Género y Justicia, del Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito (ILANUD), diseñó un diplomado para el personal que opera el sistema de justicia del estado de Chihuahua.*



En la imagen, Ana María Salazar, integrante del Consejo Ciudadano de la CONAVIM, haciendo uso de la palabra en un evento organizado en la Secretaría de Gobernación, en conmemoración del Día Internacional de la Mujer.



En 2010 se llevó a cabo un taller sobre violencia y derechos humanos de las mujeres, en colaboración con el Reclusorio Preventivo Varonil Sur.



## Estrategias para la prevención de la violencia contra las mujeres

**D**iseñar la política de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, que la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia atribuye a la Secretaría de Gobernación, requirió como una de las primeras tareas de la CONAVIM profundizar en el conocimiento de las violencias –causas, formas y manifestaciones–. Así como analizar y evaluar lo que hasta ahora se ha realizado en materia de política, tanto a nivel nacional como internacional, para identificar y recoger las prácticas acertadas y prometedoras que hacen posible prevenir y/o contrarrestar la violencia contra las mujeres, examinar qué impide a las mujeres el acceso a la justicia y la adecuada asistencia y atención a las víctimas, y cuáles son las bases ideológicas y materiales que cimientan la cultura patriarcal.

Todo ello con el objetivo de proporcionar información para la construcción de pensamiento estratégico y acción táctica que oriente el diseño y la instrumentación de la política pública en materia de violencia contra las mujeres, tanto en el ámbito federal como en los gobiernos locales.

Otra preocupación de la CONAVIM, es fortalecer las capacidades de los gobiernos, particularmente en el ámbito local, para el diseño y aplicación de estrategias de intervención preventiva que permitan dar respuesta al fenómeno, ahí donde la violencia ocurre.

La trascendencia de los contextos locales y las expresiones específicas que en ellos adquiere la violencia contra las mujeres, justifican la necesidad de influir en las realidades locales, ya que la incidencia en ellos permite conducir una acción de proximidad que las instancias federal y estatales por sí solas son incapaces de realizar con oportunidad y pertinencia.

Es precisamente en el municipio donde la violencia y la inseguridad adquieren expresiones concretas y específicas que afectan la tranquilidad de las mujeres y sus familias.

Es en el municipio donde se van fraguando las causas económicas, sociales y culturales que confluyen en entornos conflictivos –privados y públicos– que ponen en riesgo la integridad física y emocional de las mujeres y las niñas. Por ello, para la CONAVIM el municipio debe ser un protagonista en su prevención y atención.

### **GENERACIÓN Y DIFUSIÓN DE CONOCIMIENTO**

La Comisión Nacional ha puesto énfasis en desarrollar acciones para favorecer la vinculación con centros de investigación, académicos y organizaciones de la sociedad civil, a fin de generar redes de especialistas en temas de violencia y violencia contra las mujeres para, de esta forma, socializar los estudios e investigaciones, generar intercambios de información y desarrollar proyectos en conjunto.

En 2009 y 2010 se propuso la realización de estudios, diagnósticos e investigaciones para la constitución de un marco teórico y metodológico que permitiera dar fundamento y orientación a las propuestas de política, programas y acciones específicas encaminadas a dar cumplimiento al artículo 42, fracción XII de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

La Comisión Nacional ha puesto énfasis en desarrollar acciones para favorecer la vinculación con centros de investigación, académicos y organizaciones de la sociedad civil

Ordenamiento jurídico que establece la competencia de la Secretaría de Gobernación para realizar estudios complementarios de manera periódica con perspectiva de género sobre todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, en todos los ámbitos, que proporcione información objetiva para la elaboración de políticas gubernamentales en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

En este sentido, la CONAVIM ha mostrado particular interés en el desarrollo de investigaciones desde distintos ámbitos de interacción colectiva como la familia, la comunidad escolar, las organizaciones de la comunidad (religiosas, vecinales, deportivas, bandas y pandillas, clubes, centros recreativos, culturales, políticas); los servicios públicos sociales (centros de salud, centros comunitarios, casas y espacios culturales); las comunidades de trabajo y generación de ingresos (empresas, pequeños negocios, actividades económicas callejeras, actividades delincuenciales) y las instituciones gubernamentales en sus tres órdenes.

## **Diagnósticos sobre la realidad social, económica y cultural de los entornos locales para el diseño de intervenciones en materia de prevención y erradicación de la violencia**

En 2009 se realizaron, en seis ciudades del país, diagnósticos locales con el objetivo de identificar los factores o procesos económicos, sociales, culturales y ambientales que inciden en la generación de ambientes sociales violentos y en los que se observa una ruptura de tendencias históricas de lo que pudiera entenderse como una convivencia social pacífica.

A partir de los diagnósticos se revelaron aquellos aspectos, actores claves o contextos que intervienen en el desarrollo de los seres humanos sobre los que sería posible intervenir con políticas y programas públicos y privados, sociales y civiles para reducir o atenuar los factores de riesgo y fortalecer los de contención en una amplia estrategia de colaboración para la prevención de la violencia social. Así como explicitar las condiciones actuales para el desarrollo de la infancia y la juventud y, finalmente, los factores que inciden en la seguridad de las mujeres.

Esos diagnósticos se realizaron bajo la coordinación del Incide Social A.C. y la colaboración de instituciones académicas y de organizaciones de la sociedad civil cuya presencia en las regiones específicas contribuyó al adecuado desarrollo de los trabajos de campo y la recopilación de información valiosa, así como el establecimiento de vínculos con las autoridades locales involucradas en el tema.

Los diagnósticos se desarrollaron en las ciudades de Tijuana, Baja California, y Ciudad Juárez, Chihuahua, ubicadas en la frontera norte; en Aguascalientes, Aguascalientes, y Guadalajara, Jalisco, por la región centro; finalmente, por el sur del país, las ciudades de Tapachula, Chiapas, y Mérida, Yucatán. En cada ciudad se integraron equipos locales de investigadores e investigadoras expertas en los siguientes temas:

- Territorio, medio ambiente y ambiente físico de la ciudad.
- Población, familias y capital social de la ciudad.
- Condiciones de bienestar y seguridad humana de la población.
- La cultura en las relaciones humanas.
- Las capacidades de protección institucional de la seguridad de las personas.

Cabe señalar que el tiempo de realización fue muy corto para las complejas situaciones que subyacen a las graves expresiones de violencia que se observan en varias ciudades mexicanas; sin embargo, los resultados de cada diagnóstico muestran, de manera diferenciada, la urgencia de actuar en los diversos frentes económicos, sociales, culturales, e incluso políticos, para revertir el grave deterioro en la convivencia.

### ***Estudio Aspectos Socioculturales Presentes en la Violencia de Género***

A partir de este estudio, la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres desarrollará un Modelo de Riesgo que permita identificar la posibilidad de sufrir violencia, como variable dependiente, a partir del señalamiento de factores predictivos, según la muestra de estudio seleccionada.

El objetivo del estudio fue conocer las causas que originan la violencia de género, sus manifestaciones y efectos en la condición de las mujeres y la dinámica local del fenómeno. El estudio se desarrolló por medio de un grupo multidisciplinario de especialistas, en el entendido de que la violencia de género responde a una diversidad de factores que la explican y le dan connotaciones socio-espaciales específicas.

Los resultados de cada diagnóstico muestran, de manera diferenciada, la urgencia de actuar en los diversos frentes económicos, sociales, culturales, e incluso políticos, para revertir el grave deterioro en la convivencia.

Se enfocó en la distribución de patologías, entendidas éstas como comportamientos y dinámicas sociales que generan violencia en contra de las mujeres, así como de los factores que determinan su frecuencia y distribución en la población y en áreas determinadas, específicamente en cuatro ciudades del país: Villahermosa, Tabasco; Tampico, Tamaulipas; Monterrey, Nuevo León y León, Guanajuato.

### **Análisis y evaluación de la política para el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia que ha implementado el Estado mexicano (2000-2009)**

El diseño de una política integral y con transversalidad de género en el campo de la violencia en contra de las mujeres pasa por la realización de una evaluación innovadora que permita el aprendizaje de errores en los enfoques, objetivos, instrumentos y resultados e identifique las buenas prácticas de la experiencia acumulada en el plano nacional e internacional.

Al tiempo que haga posible alumbrar nuevos enfoques y estrategias que resuelvan los problemas que se han encontrado en su implementación y que responda a los desafíos que implica la atención de un problema complejo y multicausal como es el caso de la violencia contra las mujeres.

En concordancia, el objetivo consistió en realizar una apreciación conceptual y práctica de las políticas de violencia que se han puesto en marcha durante los últimos nueve años en México y en otros países para identificar cuáles han sido los rasgos y problemas recurrentes derivados de la conceptualización del fenómeno de la violencia de género que concibieron ciertas formas de abordaje e intervención encaminadas a la reducción del problema.

Como resultado de este proyecto se emitió una serie de recomendaciones con la finalidad de retomar los problemas detectados y construir insumos para formular un nuevo marco integral para el diseño de programas y políticas.

Entre estas recomendaciones destacan:

- La necesidad de coordinación entre las instancias, gubernamentales y no gubernamentales, responsables de la operación de la política a favor de la equidad de género en la que es indispensable inscribir un procedimiento específico para enfrentar la violencia de género.
- Construir a mediano plazo las condiciones para una coordinación institucional efectiva, lo que, dada la lógica sectorial que prevalece, sólo sería posible por medio de convenios entre sectores que incluyeran las sanciones pertinentes de no cumplirse con lo convenido.
- Certificación de sectores que cumplan con objetivos y metas de equidad de género y de enfrentamiento de la violencia. Dicha certificación, necesariamente, tendrá que estar en manos externas al sector público, y estar vinculada a la asignación presupuestal suficiente para que dichos sectores e instancias consoliden acciones eficientes que hayan emprendido en el marco de los convenios establecidos en pro de la equidad y para el enfrentamiento de la violencia de género.
- La sensibilización y capacitación del personal que presta los servicios. Probablemente es este el rubro en el que ha habido más inversión pública; lo cual no parece reflejarse en resultados respecto de la manera como se trata y se procede frente a las víctimas de violencia de género.
- De ahí que una recomendación, también de mediano plazo, se desarrolla en el marco del Servicio Civil de Carrera, incorporando la formación profesional y evaluaciones pertinentes en política pública desde la perspectiva de género, como una de las condiciones para ingresar, permanecer y ascender en el servicio público.

Como resultado de este proyecto se emitió una serie de recomendaciones con la finalidad de retomar los problemas detectados y construir insumos para formular un nuevo marco integral para el diseño de programas y políticas.

- Es necesario que se impulse el desarrollo de condiciones institucionales para el desarrollo de políticas, planes, programas y acciones a favor de la equidad de género y, sobre todo, de enfrentamiento a la violencia de género, considerando plenamente la LGAMLV.
- Las políticas públicas en pro de la equidad de género deben considerar como uno de sus resultados si no la erradicación de la violencia de género, por lo menos la disminución significativa, idealmente, hasta el extremo de verse reducida a casos excepcionales.
- Por último, debieran establecerse las condiciones para la inversión pública en la equidad de género y en el enfrenamiento de la violencia de género. Pero aún hay varios factores que considerar, el principal sería que la inversión en pro de la equidad de género correspondiera a la dimensión de una política de Estado en la materia.

Ello equivaldría a pensar que la inversión para la equidad de género debiera ser, por lo menos, de la misma envergadura que la inversión para el combate a la pobreza.<sup>1</sup>

### **Modelo integral y transdisciplinario para una vida libre de violencia contra las mujeres**

Toda política contiene un modelo, es decir, una construcción lógica que implica una cierta forma de definición del problema que busca atender o resolver, así como una serie de decisiones que se concretan en la elección de principios, objetivos, componentes, actores o agentes, actividades y procesos, mediante las cuales se busca administrar o lograr ciertos efectos ante el problema.

En este sentido, el objetivo de este proyecto fue la elaboración de líneas y criterios de apoyo para el diseño de un modelo integral y transdisciplinario para una vida libre de violencia contra las mujeres, a partir de un abordaje multicausal del problema, para fortalecer los servicios de atención a las víctimas, considerando todos los ámbitos y modalidades de la violencia social, comunitaria, familiar e interpersonal; enfatizando la dimensión preventiva y de erradicación del fenómeno.

<sup>1</sup> Lourdes del Carmen Angulo (coord.), "Análisis y evaluación de la política de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia implementada por el gobierno mexicano (2000-2009)", México, 2009 [<http://www.CONAVIM.gob.mx>].

De este trabajo se derivó un informe final con los resultados sobresalientes del análisis y propuestas para la definición de indicadores y líneas de acción para las instituciones o sectores involucrados en la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

### **Marco conceptual para el diseño de políticas sobre violencia contra las mujeres**

Actualmente existe una diversidad en estudios sobre la violencia contra las mujeres. Como resultado, se tienen múltiples definiciones respecto de conceptos fundamentales acerca de esta problemática; visiones polifónicas diversas y, por lo mismo, poco uniformes, lo que complica el diseño de indicadores y metodologías para su estudio.

Derivado de lo anterior, se propuso la elaboración e integración de un vocabulario que sistematizara la variedad de posturas al respecto, en conceptos únicos y consensuados, con el objetivo de evitar diversas interpretaciones que dan lugar a equívocos o, peor aún, a lagunas legales y administrativas.

El objetivo fue la elaboración de un glosario unificado y actualizado de los conceptos básicos relativos a la violencia contra las mujeres desde una perspectiva de género.

### **Aplicación de la normatividad vigente relativa a la violencia hacia las mujeres en casos de interrupción legal del embarazo por violación sexual**

Hoy en día quienes menos informadas están en el tema de la interrupción legal del embarazo (ILE) son, por un lado, las propias mujeres y, por el otro, las autoridades que procuran justicia, específicamente los ministerios públicos. Incluso, el tratamiento de estos casos ha sido ligado a cuestiones de índole ideológica más que a la certeza jurídica que la ley establece.

Por lo anterior, se consideró relevante realizar un estudio a fin de analizar y evaluar la atención que se brinda a las mujeres en situaciones de violación sexual y la instrumentación de la normatividad vigente para coadyuvar en el manejo y cumplimiento de la Norma Oficial Mexicana O46-SSA2-2005 sobre violencia familiar, sexual y contra las mujeres.

Del estudio se derivó la entrega de un informe final con los resultados sobresalientes y recomendaciones para la atención de las situaciones de casos de

Se propuso la elaboración e integración de un vocabulario que sistematizara la variedad de posturas al respecto, en conceptos únicos y consensuados, con el objetivo de evitar diversas interpretaciones que dan lugar a equívocos o, peor aún, a lagunas legales y administrativas.

interrupción legal del embarazo por violación sexual, de acuerdo con el marco jurídico vigente.

### **Desarrollo de estrategias de atención, prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres**

En 2009 se desarrolló una investigación con el objetivo de ofrecer elementos técnicos que permitan a un juzgador o juzgadora dictar medidas provisionales efectivas y suficientes en favor de mujeres víctimas o posibles víctimas de violencia, mediante la elaboración de un diagnóstico de riesgo diferencial según el tipo de violencia, que establece requisitos de procedibilidad para brindar certeza a quien juzga en cuanto a la verosimilitud del derecho y la urgencia en la medida.

Como resultado se obtuvo un análisis de la jurisprudencia internacional en materia de derechos humanos a partir de la revisión de los principales criterios sostenidos en casos concretos de violación de derechos humanos de mujeres en el ámbito del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Asimismo, se desarrolló una propuesta de ejes elementales con objetivos a largo y mediano plazos para concientizar a la población sobre la violencia contra las mujeres y para sensibilizar a los diferentes actores sociales y políticos con miras a reducir la violencia mediante cuatro etapas bien definidas: diagnóstico de la situación, planificación, implementación, y evaluación del impacto.

La investigación ilustra, a partir del análisis de casos concretos, la eficacia de la ley, sus límites y alcances en relación con la violencia contra las mujeres desde la administración de justicia en México mediante la revisión de procesos judiciales en tres entidades del país (Distrito Federal, Estado de México y Jalisco).

### **Acceso a la justicia de mujeres víctimas de violencia en el sistema de procuración y administración de justicia en México**

Con el propósito de realizar un análisis comparativo y crítico de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia frente a las leyes de otros países de América Latina y elaborar un informe sobre los límites y alcances del derecho penal en la violencia contra las mujeres, en 2009 se realizó un estudio.

Como resultado se presentaron diversas recomendaciones y sugerencias tendientes a lograr mayor eficacia en la aplicación de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Por otro lado, en cuanto a los

Se desarrolló una propuesta de ejes elementales con objetivos a largo y mediano plazos para concientizar a la población sobre la violencia contra las mujeres y para sensibilizar a los diferentes actores sociales y políticos con miras a reducir la violencia mediante cuatro etapas bien definidas: diagnóstico de la situación, planificación, implementación, y evaluación del impacto.

límites y alcances del derecho penal en materia de violencia contra las mujeres, se concluye que el potencial simbólico del derecho penal no es eficaz en los casos de violencia familiar, por la dificultad de reducirla a un acontecimiento puntual, con dos protagonistas bien definidos en sus papeles de culpable y víctima.

De hecho, con la intervención de la justicia penal, el Estado se apropia del conflicto y la víctima pierde todo lugar en el proceso, ya que no es ella sino el Estado la parte ofendida y quien representa los intereses de la víctima, reforzando su lugar subordinado. De esta manera, el derecho penal no puede –ni debe– ser considerado como la institución encargada del combate y la erradicación de la violencia de género, si es que esto fuera posible.

### **Diagnóstico sobre la prevención, atención y sanción del delito de trata de personas como forma de violencia contra las mujeres y niñas en México**

En 2010 la CONAVIM apoyó la realización de un diagnóstico sobre el marco jurídico nacional vigente en materia de trata de personas, comparado con los instrumentos internacionales suscritos por el Estado mexicano, de manera particular con el Protocolo de Palermo, con la finalidad de identificar el nivel de cumplimiento de los estándares de investigación, sanción y combate a este delito, que afecta, principalmente, a menores de edad y mujeres.

Como resultado se derivó un análisis y la sistematización de información obtenida del estudio de la normatividad vigente sobre trata de personas en el país, una síntesis sobre la normatividad del delito de trata dentro del marco jurídico nacional y la evaluación sobre el estado que guarda la incorporación de los instrumentos internacionales, así como una revisión de la aplicación del Protocolo de Palermo y la identificación de antinomias, lagunas y avances.

### **Estudio cualitativo para identificar las percepciones e ideas sobre la violencia contra las mujeres encaminadas a apoyar el diseño de mensajes para diversos públicos**

En 2009 se llevó a cabo un estudio que para identificar las percepciones e ideas sobre la violencia contra las mujeres en grupos específicos de población.

El objetivo era reconocer elementos simbólicos en los roles, prejuicios y estereotipos relacionados con la violencia de género, y con ello diseñar *insights* para la elaboración de mensajes dirigidos a diversos públicos.

La CONAVIM apoyó la realización de un diagnóstico sobre el marco jurídico nacional vigente en materia de trata de personas, con la finalidad de identificar el nivel de cumplimiento de los estándares de investigación, sanción y combate a este delito, que afecta, principalmente, a menores de edad y mujeres.

El estudio se aplicó en grupos focales de mujeres casadas y solteras, de un rango de edad entre 16 y 45 años y Nivel Socio Económico D y C+, en las ciudades de Tapachula, Chiapas, y Ciudad Juárez, Chihuahua.

Asimismo, se implementó una herramienta de investigación para redes sociales llamada Et-no2.O., que consistió en la realización de seis blogs, los cuales fueron colocados en el sitio Flickr y distribuidos en las ciudades de Mérida, Yucatán, Tapachula, Chiapas, Ciudad Juárez, Chihuahua, y Tijuana, Baja California.

### **Sistema de Información Geográfica para la Vida en el municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua (Sigvida)**

La Comisión Nacional en colaboración con El Colegio de la Frontera Norte llevó a cabo en 2010 el desarrollo del Sigvida con el objetivo de identificar y conocer el comportamiento territorial de la violencia feminicida, la delincuencia juvenil y los homicidios dolosos en ese municipio.

Entre los principales resultados que arrojó el sistema se encuentran los siguientes:

- En materia de actualización y georeferenciación de feminicidios. En total se tienen 2 332 casos georeferenciados. Dicha información provee evidencia empírica para analizar el comportamiento espacial y temporal del fenómeno en el territorio urbano y rural del municipio de Juárez.
- Respecto de la georeferenciación de la delincuencia juvenil, se generó una base de datos con un total de 2,229 casos georeferenciados. Lo que representa una base del 90.75% de casos, que se encuentran distribuidos en un total de 323 colonias.
- Por otra parte, se concluyó que el fenómeno de homicidios dolosos se encuentra fuertemente agrupado. El 99% de los casos está asociado a clusters que conforman regiones o zonas críticas nuevas de la violencia. De tal forma que quedan definidos dos grandes territorios: región norte y región Zaragoza-Clouthier.
- Finalmente, en materia de georeferenciación de maltrato a niños y niñas, se generaron mapas de la distribución espacial de este fenómeno en la parte nor-poniente, centro-poniente y sur-oriente de la mancha urbana.

- En este sentido, se concluyó que la distribución direccional y centroide espacial como medidas principales es muy similar a la distribución espacial de la delincuencia juvenil, y que ambos casos están relacionados a la marginalidad urbana y a los *déficits* de infraestructura y equipamiento urbano.

### **Protocolo sobre el impacto social y en seguridad ciudadana de proyectos de desarrollo urbano**

La Comisión Nacional reconoce que la pérdida de espacios públicos que propicien la convivencia y armonía y la falta de perspectiva de género en el diseño de unidades habitacionales, infraestructura de movilidad y provisión de servicios para la construcción social de las ciudades propicia condiciones de vulnerabilidad y de violencia.

En este sentido, el diseño arquitectónico y urbano pueden tener un papel central en la prevención de la violencia. La ciudad como escenario donde transcurre la vida humana debe construirse de tal manera que garantice el derecho a la seguridad y satisfaga los requerimientos para una adecuada calidad de vida de la ciudadanía.

Se planteó la necesidad de elaborar un protocolo de estándares básicos de habitabilidad, movilidad y convivencia para facilitar que desde la fase de diseño y localización de proyectos de desarrollo urbano se tomen en cuenta los posibles efectos directos o indirectos en el bienestar social y la seguridad ciudadana de la población usuaria de las instalaciones.

Este protocolo permite realizar un diagnóstico cuantitativo y cualitativo de la situación que guardan cinco principales dimensiones en el entorno urbano inmediato al lugar donde se insertará la obra: social, económica, política, cultural y urbanística.

Se construyeron tres herramientas fundamentales para el diagnóstico de proyectos: una lista de consideraciones para la formulación de la línea base dirigida a proyectistas y desarrolladores de obras urbanas, y dos guías para la verificación de los posibles efectos de los proyectos urbanos en la calidad de vida y la seguridad ciudadana, una para las autoridades municipales y la otra para desarrolladores y proyectistas.

Estas herramientas de trabajo se difundirán entre dos actores cruciales: los desarrolladores de proyectos y las autoridades municipales, para que incluyan

La Comisión Nacional reconoce que la pérdida de espacios públicos que propicien la convivencia y armonía y la falta de perspectiva de género en el diseño de unidades habitacionales, infraestructura de movilidad y provisión de servicios para la construcción social de las ciudades propicia condiciones de vulnerabilidad y de violencia.

una visión preventiva de violencia en la construcción de espacios urbanos. En la medida en que se logre transformar la visión del impacto a partir del reconocimiento de sus efectos en la calidad de vida y la seguridad, se obtendrán mejoras desde la fase de diseño de las obras.

### **La revalorización de las mujeres indígenas de los Altos de Chiapas. Hombres y mujeres construyendo relaciones de género equitativas desde su cosmovisión y los derechos humanos**

En las comunidades indígenas existen usos y costumbres que arraigan prácticas machistas y patriarcales, lo que es un fenómeno poco estudiado y que en consecuencia impide que la definición de políticas públicas cuente con elementos para hacer intervenciones específicas y focalizadas que propicien el cambio cultural, por lo cual se planteó la elaboración de un diagnóstico para determinar los factores que detonan la discriminación de las mujeres en tres municipios indígenas de los Altos de Chiapas: Chamula, Chenalhó y Oxchuc.

En las comunidades indígenas existen usos y costumbres que arraigan prácticas machistas y patriarcales, lo que es un fenómeno poco estudiado y que en consecuencia impide que la definición de políticas públicas cuente con elementos para hacer intervenciones específicas y focalizadas que propicien el cambio cultural.

Tras la investigación de gabinete y en campo, se obtuvo un encuadre teórico y elementos prácticos que permiten tener un marco referencial sobre los elementos culturales que detonan la violencia hacia la mujer y a partir de esta comprensión, se plantea un modelo de intervención para promover relaciones libres de violencia en comunidades indígenas.

Este trabajo también servirá de referencia para que el diseño de políticas públicas tenga un enfoque de género en una cultura predominantemente patriarcal y donde se naturaliza con mayor facilidad la discriminación contra las mujeres y las niñas.

#### **Foros y seminarios**

Como parte del cumplimiento de las atribuciones de la Comisión relativas a la coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, ha sido necesario respaldar diversas actividades que promuevan el diálogo respetuoso, la reflexión crítica y la identificación de problemáticas que enfrentan los gobiernos en el abordaje del fenómeno de la violencia contra las mujeres a través de la organización de mesas de trabajo, foros y seminarios nacionales e internacionales para posicionar el tema en la agenda de los gobiernos y dar visibilidad a las acciones emprendidas por la CONAVIM.

Además de promover una cultura de la no violencia contra las mujeres, estos espacios de reflexión han contribuido a la colaboración y vinculación con los gobiernos locales, dependencias de la Administración Pública Federal, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales involucrados en el tema.

### Seminario internacional “Todas en Juárez Seguras”

El Seminario se llevó a cabo en octubre de 2009 y fue organizado en coordinación con el gobierno municipal, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).

El evento contó con la asistencia de más de 500 personas, entre autoridades locales, estatales, mujeres y hombres líderes comunitarios, integrantes de los sectores empresarial, académico y sociedad civil en general. El objetivo fue escuchar experiencias internacionales en materia de ciudades seguras, seguridad ciudadana, prevención y sistemas de vigilancia, entre otros.

### Seminario Internacional “Mujeres Seguras en las Ciudades Futuras”

Este seminario se realizó los días 25 y 26 de noviembre de 2009 en el Auditorio Jaime Torres Bodet del Museo de Antropología de la Ciudad de México. Participaron expertas y expertos ponentes internacionales de Argentina, Colombia, Costa Rica, Ecuador, España, Francia y México.

En este evento se destacó la importancia de la recuperación de los espacios públicos de las ciudades para el uso de las mujeres y las niñas, así como la necesidad de fortalecer el diálogo social y asumir compromisos de corresponsabilidad y tolerancia.

El evento contó con tres conferencias magistrales impartidas por Hugo Acero, con el tema “Política integral de convivencia y seguridad ciudadana”; Ana Falú, con el tema “Equidad y convivencia en las ciudades del futuro”; y Josefina Ramos, con el tema “Género y acceso a la Justicia. Avance para la equidad e inclusión”.

### Foros regionales “Género y prevención de la violencia docente”

En noviembre de 2009 personal adscrito a la CONAVIM participó como ponente en los foros regionales organizados por el Sindicato Nacional de Trabajadores

Además de promover una cultura de la no violencia contra las mujeres, estos espacios de reflexión han contribuido a la colaboración y vinculación con los gobiernos locales, dependencias de la Administración Pública Federal, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales involucrados en el tema.

de la Educación (SNTE). Dichos foros tuvieron una afluencia promedio de 150 maestras y maestros. El objetivo fue sensibilizar a las y los educadores sobre la necesidad de trazar la prevención y solución de la violencia bajo una perspectiva de género.

Los foros se llevaron a cabo en diversas ciudades de la República: Aguascalientes, Aguascalientes; Guadalajara, Jalisco; León, Guanajuato; Morelia, Michoacán; Monterrey, Nuevo León; Tijuana, Baja California y Ciudad Juárez, Chihuahua.

### Seminario “Orígenes de la Violencia en México”

Durante el mes de diciembre de 2009 se llevó a cabo el foro interdisciplinario denominado “Orígenes de la Violencia en México”, convocado por la Comisión Nacional en coordinación con Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social (Incide Social, A.C.), cuyo objetivo fue abrir un espacio para la reflexión sobre la violencia hacia las mujeres desde diversas disciplinas a fin de obtener una visión holística del fenómeno.

Se formaron cuatro mesas de diálogo-debate en las que se abordaron los temas relativos a la perspectiva de las ciencias de la salud, el enfoque cultural, el enfoque del desarrollo urbano y por último la visión de las ciencias sociales.

### Seminario “La construcción social de las violencias: retos de los entornos urbanos”

Durante mayo, agosto y septiembre del 2010 se realizaron los seminarios “La construcción social de las violencias: retos de los entornos urbanos”, en la Ciudad de México, Aguascalientes, Aguascalientes; Guadalajara, Jalisco; Ciudad Juárez, Chihuahua y Tijuana, Baja California.

Los seminarios fueron realizados en colaboración con diversas instituciones académicas y se convocó a funcionarios y funcionarias relacionadas con el tema de la prevención y la violencia, integrantes de la academia y de las organizaciones de la sociedad civil, entre las que destacan Incide Social, El Colegio de la Frontera Norte, la Universidad de Aguascalientes, el ITESO, el CIESAS, la Universidad de Guadalajara, El Colegio de Jalisco y la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Se contó con una participación de 2 800 personas.

## **Segunda jornada de debate “El Nuevo Sistema de Justicia Penal desde la Perspectiva de la Sociedad Civil”**

La Comisión fue parte del grupo de instituciones convocantes, entre las que se encuentran la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos, el Instituto para la Seguridad y la Democracia (INSYDE), el Programa de Apoyo en Seguridad y Justicia de USAID México y el Consejo Nacional para las Personas con Discapacidad.

El objetivo de esta segunda jornada fue analizar el potencial de la reforma constitucional penal aprobada en junio de 2008. Se contó con la participación de más de 40 personas, entre las que destacan las pertenecientes a la comunidad académica, sociedad civil y funcionarias y funcionarios públicos vinculados específicamente al tema de protección de los derechos humanos.

La segunda jornada se llevó a cabo en Monterrey, Nuevo León, en julio de 2010.

## **Acto conmemorativo del “Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer”**

El 25 de noviembre de 2010 se llevó a cabo el acto conmemorativo del “Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer”, en colaboración con la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas de la Procuraduría General de la República.

Además de conmemorar esta fecha, el acto protocolario tuvo como objetivo posicionar el tema dentro de la agenda de los poderes Ejecutivo y Judicial de la Federación para desarrollar acciones conjuntas en materia de prevención de la violencia y capacitación y sensibilización de jueces, juezas, magistradas, magistrados y ministerios públicos, entre otros.

Al evento asistieron 320 personas que trabajan el tema de la violencia contra las mujeres desde diversos sectores, principalmente los pertenecientes al Poder Judicial de la Federación, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil, academia y medios de comunicación.

## SISTEMA INTEGRAL DE INDICADORES PARA SUSTENTAR LAS DECLARATORIAS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO

Resultó fundamental para la Comisión Nacional diseñar conceptual y metodológicamente un sistema integral de indicadores que permitiera medir el riesgo o la propensión de violencia que enfrentan las mujeres tanto a nivel nacional como en las diversas regiones del país.

En México, los esfuerzos nacionales para visibilizar la violencia contra las mujeres se han centrado en estudios cuantitativos que miden principalmente la frecuencia y magnitud del fenómeno, tal es el caso de las Encuestas Nacionales sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH 2003 y 2006), las Encuestas Nacionales sobre Violencia contra las Mujeres (ENVIM 2003 y 2006) y la Encuesta Nacional de Violencia en el Noviazgo (ENVINOV 2007), entre otras.

Las variables de estas encuestas han sido diseñadas con base en índices internacionales que esencialmente evalúan la violencia de pareja, como el Index of Spouse Abuse o el Severity of Violence Against Women Scale. Esta particular visión del problema no ha permitido identificar factores que, directa o indirectamente, pudieran estar incidiendo en el reforzamiento de la violencia social contra las mujeres que se da en espacios públicos.

Derivado de lo anterior y en virtud de lo establecido en la fracción I del artículo 42 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMLV), donde se señala que corresponde a la Secretaría de Gobernación declarar la alerta de violencia de género contra las mujeres, por lo que resulta fundamental para la Comisión Nacional el diseño conceptual y metodológico del sistema integral de indicadores que permita medir el riesgo o la propensión de violencia que enfrentan las mujeres tanto a nivel nacional como en las diversas regiones del país.

En este sentido, resulta necesario precisar que la declaratoria de alerta de violencia de género constituye un instrumento relevante para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, pero su eficaz y eficiente aplicación requiere de una serie de normas, criterios y procedimientos para su activación oportuna.

La Alerta de Violencia de Género (AVG) constituye un mecanismo único y novedoso para reaccionar ante la detección de situaciones excepcionales de violencia contra las mujeres.

La AVG activa un conjunto de acciones gubernamentales en el territorio donde se haya emitido, intervención que se sustenta en la aceptación de la responsabilidad del Estado y el compromiso para reparar la situación sin límites o restricciones territoriales, puesto que lo que se prioriza no es la escala territorial donde se

presenta la forma extrema de violencia de género, sino a las mujeres que se encuentran en riesgo de sufrirla.

Sin embargo, las solicitudes de AVG realizadas hasta la fecha no han procedido debido a cuestiones diversas, que incluyen diferencias entre lo estipulado en la Ley y su Reglamento, la interpretación de la Ley, errores procedimentales entre otros.

Ante esta realidad, la CONAVIM detectó la necesidad de contar con información que le diera objetividad y proporcionara elementos para monitorear el estado de la situación.

Con este propósito, en 2009 la CONAVIM apoyó la realización de una investigación sobre los indicadores auxiliares de violencia contra las mujeres para construir el Sistema de Índice de Alerta de Violencia de Género (IAVG) en la que se utilizó el modelo de medición FER, que plantea la inclusión de indicadores de las Fuentes del fenómeno, el Estado del problema y las Respuestas institucionales y sociales al mismo.

Cabe señalar que se detectaron indicadores de tres tipos: los medibles y verificables que podían ser utilizados; los medibles que requieren de fuentes de información fiables y estables, es decir que deben ser mejorados; y los indicadores propuestos, que requieren ser definidos y establecidas sus fuentes de información.

De tal forma que se realizó una línea basal del IAVG con los indicadores del primer tipo; en el proceso de elaboración se contó con el apoyo de especialistas en el tema provenientes de prestigiadas instituciones como el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM), el Instituto de Desarrollo Social (INDESOL) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), principalmente.

En esta primera versión del IAVG se diferenciaron las Entidades Federativas en tres niveles de violencia contra las mujeres: alto, medio y bajo.<sup>2</sup>

La CONAVIM apoyó la realización de una investigación sobre los indicadores auxiliares de violencia contra las mujeres para construir el Sistema de Índice de Alerta de Violencia de Género.

<sup>2</sup> La explicación metodológica se encuentra en el resumen ejecutivo de la investigación [[www.conavim.gob.mx](http://www.conavim.gob.mx)].

## **PROGRAMA INTEGRAL PARA PREVENIR, ATENDER, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES**

En México, 70% de la población mexicana habita en las ciudades. Sin embargo, estos espacios no suelen garantizar cabalmente el derecho a la seguridad de sus habitantes; condición esencial para poder ejercer la libertad, preservar la vida, la integridad personal y los bienes.

Para dar cumplimiento a la fracción III del artículo 42 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la Secretaría de Gobernación, a través de la CONAVIM, se dio a la tarea de coordinar la elaboración del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

El Programa Integral es el documento rector de la política pública sobre violencia contra las mujeres; en él se establecen las estrategias y líneas de acción que deberán ejecutarse por las instancias integrantes del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

En la IX Sesión Ordinaria del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, realizada el 3 de diciembre de 2009, se presentó un proyecto del Programa Integral elaborado por la Comisión Nacional y otras dependencias de la Administración Pública Federal que integran el Sistema Nacional.

Posteriormente, se integró una Comisión de Trabajo conformada por la Secretaría Ejecutiva del Sistema con el fin de integrar una versión final del citado Programa, mismo que a la fecha continúa en proceso de validación.

### **CIUDADES SEGURAS PARA MUJERES Y NIÑAS**

En México, 70% de la población mexicana habita en las ciudades. Sin embargo, estos espacios no suelen garantizar cabalmente el derecho a la seguridad de sus habitantes; condición esencial para poder ejercer la libertad, preservar la vida, la integridad personal y los bienes.

El contexto anterior no es privativo de México, pues en muchas regiones del mundo los ambientes de inseguridad, criminalidad y violencia han hecho necesario el desarrollo de programas que introduzcan nuevos enfoques dirigidos a las estrategias de gobernanza, de la seguridad ciudadana y la convivencia.

Quizá uno de los enfoques más influyentes es el desarrollado por ONU-Hábitat desde 1996 y que hoy tiene presencia en África, Asia, Europa del Este y América Latina, el cual es conocido como Programa Ciudades Más Seguras. Este programa ha contribuido particularmente a reducir los incidentes y repercusiones de la delincuencia y violencia urbana en países en vías de desarrollo, pero sobre

todo busca fomentar la seguridad, la libertad comunitaria y el fomento de una cultura preventiva.

Como parte de su misión general, el Programa Ciudades Más Seguras promueve la instrumentación de un modelo orientado a construir ciudades más justas y seguras, en particular para las mujeres, niñas y niños.

Esto es, el programa reconoce la importancia de enfocar a la seguridad como una cuestión transversal e intersectorial para el desarrollo humano, el mejoramiento del entorno, el fortalecimiento de los programas destinados a la protección social, la prevención de la violencia, la promoción de la igualdad de género y la recuperación del espacio público.

La violencia y la inseguridad que hoy se vive en el país, no es igual en todas las ciudades, ni tiene en ellas la misma intensidad y dinámica.

Derivado de lo anterior, la Comisión ha tomado el Programa de Ciudades Más Seguras como un Modelo de apoyo y de asistencia técnica dirigido a los gobiernos locales con el propósito de impulsar la agenda de seguridad para todos y todas y de la prevención de la violencia social y de género en las acciones y planes gubernamentales municipales.

Los trabajos realizados por la Comisión en este marco se ha enfocado en tres ejes temáticos: la construcción de una red nacional de municipios, la asesoría para la generación de capacidades en las y los funcionarios municipales, y el fortalecimiento de observatorios urbanos para dar seguimiento a la evolución de la violencia de género.

### ***Red Nacional de Municipios por la Seguridad y la Convivencia Ciudadana***

La violencia y la inseguridad que hoy se vive en el país, no es igual en todas las ciudades, ni tiene en ellas la misma intensidad y dinámica.

Hay diferencias que responden a la conformación histórica de cada ciudad, a sus raíces culturales, a los contextos socioeconómicos en los que se desenvuelven, a su ubicación geográfica y a los fenómenos emergentes que las afectan.

La violencia y la inseguridad no constituyen un fenómeno asociado únicamente a la actividad del crimen organizado, detrás de ellas se encuentra también otro conjunto de factores, como la violencia familiar, la ocupación irregular del espacio urbano o el aprovechamiento de las áreas públicas con fines de lucro, el deterioro de barrios, la necesidad de vivienda, la distribución desigual de servicios públicos y la falta de infraestructura comunitaria, por mencionar algunas.

En este sentido, las mujeres no han sido ajenas al contexto de violencia que vive el país. La violencia de que son objeto las mujeres se da en múltiples planos y escenarios: la casa, el barrio, el trabajo, las instituciones o la escuela.

Pero sea cual sea el ámbito y el tipo de la violencia ejercida contra las mujeres –psicológica, física, patrimonial o institucional–, ésta es producto de una construcción social basada en relaciones de poder desiguales e inequitativas entre hombres y mujeres.

Derivado de lo anterior, la Comisión Nacional, junto con el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) de la Secretaría de Gobernación y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, impulsó la creación de una Red Nacional de Municipios por la Seguridad y la Convivencia Ciudadanas, comprometida con la seguridad de las y los ciudadanos, el respeto de los derechos humanos y el fortalecimiento de la cohesión social, así como con la prevención y erradicación de la violencia de género.

Para tal efecto, entre agosto y septiembre de 2010 se llevaron a cabo cinco foros regionales, previos a la constitución formal de la Red, a los cuales asistieron más de 80 ayuntamientos, expertos y expertas nacionales e internacionales y autoridades municipales y estatales.

En octubre se firmó la Declaratoria por los 76 municipios que conforman la Red, los cuales se comprometieron a:

- Formular e instrumentar un Plan Municipal de Prevención Social de la Violencia y la delincuencia que incorpore los enfoques de seguridad ciudadana, derechos humanos y la perspectiva de género.
- Promover el fortalecimiento de los mecanismos de diálogo y coordinación entre los tres niveles de gobierno que hagan posible articular de manera consensuada las políticas de prevención social de la violencia y la delincuencia.
- Incrementar mediante acciones específicas los factores de protección y seguridad de las mujeres y niñas con la finalidad de anticipar y evitar los diversos tipos y modalidades de violencia; así como promover su desarrollo en el ámbito familiar, escolar, laboral, comunitario e institucional.
- Generar oportunidades educativas, económicas y laborales principalmente para jóvenes y mujeres, así como invertir en educación, cultura y deporte,

Pero sea cual sea el ámbito y el tipo de la violencia ejercida contra las mujeres ésta es producto de una construcción social basada en relaciones de poder desiguales e inequitativas entre hombres y mujeres.

para fortalecer la cohesión social y la convivencia ciudadana, y con ello mitigar factores de riesgo asociados a la violencia.

- Promover, apoyar, diseñar y realizar actividades culturales y deportivas para fomentar la convivencia y la cohesión social. Difundir la importancia de la prevención de la violencia, así como fortalecer el vínculo entre las personas mediante el acceso a los bienes y servicios culturales.
- Formular proyectos y diseños urbanos orientados a mejorar las comunidades mediante la modificación del entorno, la remoción, la renovación o la reinversión de los espacios públicos y privados. Revertir el proceso de fragmentación de las ciudades a partir de políticas que consoliden la estructura urbana hacia un modelo de fortalecimiento de la cohesión y la convivencia social.
- Impulsar la creación de Observatorios Ciudadanos Municipales autónomos que constituyan un instrumento de seguimiento, monitoreo y evaluación de las políticas de seguridad y la prevención social de la violencia.

Los foros se llevaron a cabo en las ciudades de Cuernavaca, Morelos; San Luis Potosí, San Luis Potosí; Hermosillo, Sonora; Tuxtla Gutiérrez, Chiapas y León, Guanajuato.

El desarrollo de los foros se centró en la búsqueda de alternativas para disminuir los niveles de violencia y criminalidad en el país, mediante nuevos referentes en el diseño e instrumentación de políticas públicas, bajo esquemas preventivos y mediante procesos de participación ciudadana, con la finalidad de conocer iniciativas, prácticas y políticas que pudieran ponerse en marcha en forma efectiva en los municipios del país.

Para la convocatoria a estos foros además de las dependencias federales enunciadas se contó con la colaboración de los gobiernos de los estados y municipios anfitriones. A los foros asistieron expertas y expertos nacionales e internacionales en el tema de la prevención de las violencias en los ámbitos locales.

En dichos foros participaron principalmente funcionarias y funcionarios públicos estatales y municipales, así como alcaldes y alcaldesas, de los estados de Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Morelos, San Luis Potosí, Sonora, Chiapas, Nayarit y Querétaro; en total asistieron más de 1,200 personas.

## **Generación de capacidades en municipios para la prevención de la violencia y la violencia de género**

Como parte de una estrategia de fortalecimiento de capacidades institucionales y sociales en materia de prevención de la violencia y la violencia de género en los ámbitos locales, en 2010 se inició un proceso de capacitación y participación ciudadana de los distintos actores encargados de la gobernabilidad, la seguridad y la prevención social en las ciudades.

El proyecto, que tuvo como objetivo la formación, capacitación e intercambio de experiencias para el impulso de coaliciones municipales y la implementación de planes de intervención social preventiva, fue realizado en colaboración con el Instituto Nacional de Administración Pública y la Universidad Hurtado de Chile.

Este proyecto se desarrolló en los siguientes municipios del país: León, Guanajuato; Monterrey, Nuevo León; Nogales, Sonora; Tapachula, Chiapas; y Torreón Coahuila, donde especialistas internacionales realizaron talleres de capacitación en prevención de las violencias social y de género en los ámbitos locales. Como resultado se capacitó a más de 500 servidoras y servidores públicos de diversas instancias del gobierno municipal.

Como parte de una estrategia de fortalecimiento de capacidades institucionales y sociales en materia de prevención de la violencia y la violencia de género en los ámbitos locales, en 2010 se inició un proceso de capacitación y participación ciudadana de los distintos actores encargados de la gobernabilidad, la seguridad y la prevención social en las ciudades.

El propósito fue la formación, capacitación, intercambio de experiencias para el impulso de coaliciones municipales y la implementación de planes de intervención social preventiva, que permitan a las sociedades locales y sus gobiernos recuperar la iniciativa sociopolítica, y en una perspectiva de buena gobernabilidad, coproducir seguridad, recuperar la paz, fortalecer la cohesión y la convivencia social.

Los talleres buscaron entregar herramientas teóricas y prácticas para el diseño, formulación, implementación y evaluación de intervenciones sociales preventivas (plan de intervención social local), a partir de una perspectiva de género, cohesión social y seguridad ciudadana tomando como base los contenidos de la Guía de prevención local de la UAH/ ONU-Hábitat.

### **Fortalecimiento de los Observatorios Urbanos Locales como brazos técnicos del Programa “Ciudades Más Seguras para las Mujeres”**

En años recientes, la recolección de datos sobre violencia y el desarrollo de sistemas integrados de información se han posicionado como un tema relevante en los marcos jurídicos nacionales y locales, así como en medidas de política pública.

En este sentido, la información y análisis generados por los observatorios urbanos locales permiten valorar el alcance de las políticas y los programas encaminados a enfrentar este problema social y proporcionan insumos para la planeación urbana de ciudades seguras.

Asimismo, ayudan a sustentar reformas legislativas e intervenciones más eficaces para combatir la violencia.

Su objetivo consiste en ayudar a gobiernos, autoridades locales y sociedad civil a mejorar la recolección, manejo, análisis y uso de la información respectiva, entender los orígenes y las características de la violencia urbana y doméstica, y usar ese conocimiento para intervenciones más efectivas.

Este proyecto se realizó en colaboración con la Universidad del Caribe y constituyó una iniciativa que retoma la experiencia y el conocimiento adquirido en temas urbanos por parte de los Observatorios Urbanos Locales (instancias formadas por la SEDESOL) para elevar su nivel de estudio y análisis hacia las problemáticas sociales desde una perspectiva de género y derechos humanos, al ofrecer herramientas conceptuales, metodológicas y técnicas que les permitan constituirse en los brazos operativos del Programa Ciudades Más Seguras de ONU-Hábitat (PC+S).

Como resultado se obtuvo una matriz de indicadores en tres categorías: generación, manifestación y atención de la violencia, metodología que permitirá establecer las variables que alimentan e inhiben el fenómeno de la violencia así como las relaciones que existen entre las mismas.

También permitirá homologar la información para el cálculo de los indicadores; con ello, los resultados podrán ser comparables en el tiempo en una misma entidad o municipio.

De igual forma y con el propósito de que esta Comisión pueda extender el trabajo específico de la recopilación de los datos, la generación de información y la difusión del conocimiento para la toma asertiva de decisiones en el ámbito de la violencia y la violencia de género, se desarrolló un Manual para la ampliación de la Red de Redes de Observatorios que apoyen el PC+S, en el que se describe el proceso para conformar un observatorio: características, alcances, directrices, red de aliados, así como los lineamientos y recursos indispensables para su operación.



## Igualdad de género al interior de la Secretaría de Gobernación

**D**erivado de los instrumentos internacionales ratificados por México, como son, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, el Consenso de México y el Consenso de Quito, así como la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, que establecen la obligación del Gobierno Federal de regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres y proponer lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la nación hacia el cumplimiento de la igualdad y a la generación de instancias administrativas que se ocupen del adelanto de las mujeres al interior de las dependencias y entidades, se abrieron espacios para la creación de unidades de género en las instancias del Gobierno Federal.

La creación de la Unidad de Género de la Secretaría de Gobernación constituye un paso importante en este sentido, toda vez que permite consolidar equipos gestores de las políticas de género en la Secretaría, con el conocimiento y las herramientas necesarias para integrar la perspectiva de género en las decisiones, programas y acciones de la dependencia.

### CREACIÓN DE LA UNIDAD DE GÉNERO DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN

La Unidad de Género de la Secretaría de Gobernación tiene su fundamento legal en el decreto por el que se crea la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, publicado el 1 de junio de 2009. Asimismo, las actividades que realiza se enmarcan dentro del eje 3 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, relativo a la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres.

El objetivo de la Unidad es garantizar la perspectiva de género como criterio fundamental en el diseño de los planes, programas, proyectos y presupuestos

de la dependencia, así como transformar la cultura institucional bajo un enfoque de equidad de género que combata la discriminación.

A pesar de ser una de las Unidades de Género de más reciente creación en la Administración Pública Federal, ha obtenido logros muy importantes, lo que ha permitido posicionarse entre las más adelantadas en este año y medio de existencia.

Desde esta Unidad se ha incorporado la Perspectiva de Género en diversos documentos institucionales, como el Programa para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, y el Plan de Acción de Cultura Institucional de la Secretaría.

También se han propuesto diversas acciones para la conciliación de la vida familiar con la vida laboral como la licencia de paternidad, la modificación de horarios de trabajo, el mecanismo para la atención de casos de hostigamiento sexual y el código de conducta con perspectiva de género.

La Unidad ha impulsado acciones en materia de comunicación, difusión y capacitación como el Foro sobre Política Pública y Género, y el manual de lenguaje no sexista. En materia de presupuestos con perspectiva de género, se impulsó la asignación y ampliación del presupuesto etiquetado para mujeres y la igualdad de género, en una estrategia que involucró a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Cámara de Diputados, durante 2009 y 2010.

### **PROGRAMA PARA LA IGUALDAD ENTRE MUJERES Y HOMBRES DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (PROIGUALDAD)**

El Programa para la Igualdad entre Mujeres y Hombres de la Secretaría de Gobernación (Proigualdad) abona al cumplimiento de la Política Nacional de Igualdad, a través de la transversalidad de género en los principales ejes y temas que forman parte de la identidad institucional.

El proceso de elaboración de este programa comenzó a finales del 2009 desde la Unidad de Género, para lo cual fue necesario consultar e identificar las líneas que enmarcarían el proyecto en relación con el *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, el *Plan Sectorial de la Secretaría de Gobernación 2007-2012* y el *Programa Nacional para la Igualdad entre Mujeres y Hombres 2008-2012*.

Este documento integra los objetivos, estrategias y líneas de acción mediante las cuales se pretende contribuir al cierre de brechas de desigualdad entre mu-

A pesar de ser una de las Unidades de Género de más reciente creación en la Administración Pública Federal, ha obtenido logros muy importantes, lo que ha permitido posicionarse entre las más adelantadas en este año y medio de existencia.

jeros y hombres en temas como protección civil, democracia y participación ciudadana, migración, comunicación y medios, derechos humanos, violencia contra las mujeres y no discriminación.

Para tal efecto se llevó a cabo una estrecha coordinación con las áreas involucradas en su aprobación, entre las que se encuentran: el Instituto Nacional de Migración, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, la Subsecretaría de Normatividad de Medios, a través de la Dirección General de Medios Impresos, la Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos, la Coordinación General de Protección Civil y la Unidad para el Desarrollo Político.

Dicho programa fue presentado por el Secretario de Gobernación en el evento conmemorativo del Día Internacional de la Mujer en 2010. Posteriormente se diseñó una estrategia de distribución y difusión, de tal forma que todas las áreas administrativas, órganos desconcentrados y descentralizados de la Secretaría cuentan con ejemplares para su uso y consulta.

El plan de acción de la dependencia se construyó con base en los resultados del Cuestionario de Cultura Institucional con Perspectiva de Género y No Discriminación que se aplicó en 2008 en todas las instituciones de la Administración Pública Federal.

## **PLAN DE ACCIÓN DE CULTURA INSTITUCIONAL DE LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN**

Una de las primeras acciones que llevó a cabo la Unidad de Género fue la elaboración del Plan de Acción de Cultura Institucional de la Secretaría; dicho documento da cumplimiento al Programa de Cultura Institucional 2009-2012, mismo que coordina la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción (CITCC) de la Administración Pública Federal y el Instituto Nacional de las Mujeres.

El plan de acción de la dependencia se construyó con base en los resultados del Cuestionario de Cultura Institucional con Perspectiva de Género y No Discriminación que se aplicó en 2008 en todas las instituciones de la Administración Pública Federal. En este proyecto, la Secretaría de Gobernación participó activamente y cumplió con la aplicación y validación del cuestionario, el cual fue contestado por 2 484 funcionarias y funcionarios públicos, de los cuales 1,234 (49.6%) fueron mujeres y 1,250 hombres (50.3%).

El Plan de Acción tiene vigencia hasta el 2012 y las acciones establecidas en este documento se relacionan con los siguientes factores: política nacional y deberes institucionales, clima laboral, comunicación incluyente, selección de personal, salarios y prestaciones, promoción vertical y horizontal, capacitación y

Como parte del seguimiento y monitoreo de los planes de acción, la Unidad de Género elaboró un formato de seguimiento mediante el cual los órganos desconcentrados entregan un reporte referente al estatus de sus acciones cada cuatro meses.

formación profesional, corresponsabilidad entre la vida laboral, familiar, personal e institucional, y hostigamiento y acoso sexual.

Una vez aprobado el Plan de Acción, se apoyó en la elaboración, revisión y sistematización de ocho planes de acción de cultura institucional de los órganos desconcentrados del sector:

- Comisión Calificadora de Publicaciones y Revistas Ilustradas.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
- Centro Nacional de Prevención de Desastres.
- Consejo Nacional de Población.
- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados.
- Centro de Producción de Programas Informativos y Especiales.
- Archivo General de la Nación.
- Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México.

Finalmente, como parte del seguimiento y monitoreo de los planes de acción, la Unidad de Género elaboró un formato de seguimiento mediante el cual los órganos desconcentrados entregan un reporte referente al estatus de sus acciones cada cuatro meses.

### **SISTEMA ELECTRÓNICO PARA EL SEGUIMIENTO DE INDICADORES DE GÉNERO**

Como un mecanismo para dar seguimiento a los indicadores de género establecidos en el Programa para la Igualdad entre Mujeres y Hombres de la Secretaría de Gobernación y a otras actividades realizadas por diversas unidades desde la perspectiva de género, en 2010 la Unidad, en coordinación con la Dirección General de Tecnologías de la Información, se dio a la tarea de diseñar y construir un prototipo de sistema electrónico.

La Unidad de Género funge como administrador del sistema y tiene acceso a todos los contenidos del mismo, los cuales se han agrupado en cinco módulos principales: avances, programas, unidades responsables, periodos, reportes y

manual de ayuda (glosario). Las unidades responsables tienen un perfil de usuario que les permite capturar anualmente su planeación y semestralmente sus avances en el cumplimiento de indicadores y metas.

El sistema retoma los indicadores aprobados por las unidades responsables para el Proigualdad y actualmente se integra por 23 indicadores bajo la responsabilidad de las siguientes unidades:

- Unidad para el Desarrollo Político.
- Coordinación General de Protección Civil.
- Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos.
- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
- Subsecretaría de Normatividad de Medios.
- Unidad para la Atención de Organizaciones Sociales.
- Instituto Nacional de Migración.

El sistema inició su funcionamiento en diciembre de 2010 y como primera fase se capacitó a las personas designadas para dar seguimiento a los indicadores y metas de cada unidad responsable con el objetivo de que conocieran el sistema, su lógica, aplicaciones y requerimientos técnicos.

El sistema se monitorea de forma permanente desde la Unidad de Género y se retroalimenta con información desde las áreas usuarias. En 2010 se realizó la captura de la planeación anual y el primer reporte de avance en el cumplimiento de las metas.

### **CÓDIGO DE CONDUCTA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO**

Dentro de las acciones del Plan de Cultura Institucional se encuentra el análisis y la integración de la perspectiva de género en el Código de Conducta de la Secretaría. Este documento normativo enmarca las conductas, comportamientos y valores que rigen la labor y la conducta de las y los servidores públicos adscritos a la dependencia.

Es por ello que se consideró fundamental integrar la perspectiva de género al Código de Conducta, de esta forma, automáticamente se convertiría en una

Dentro de las acciones del Plan de Cultura Institucional se encuentra el análisis y la integración de la perspectiva de género en el Código de Conducta de la Secretaría. Este documento normativo enmarca las conductas, comportamientos y valores que rigen la labor y la conducta de las y los servidores públicos adscritos a la dependencia.

herramienta ideal para implementar otras acciones dirigidas a la mejora de la cultura organizacional, a partir de los principios de igualdad y no discriminación por género.

Esta propuesta consta de la integración de lenguaje incluyente y un apartado de igualdad y violencia de género en el que se establecieron una serie de conductas propias e impropias y el compromiso que debemos tener como servidoras y servidores públicos respecto de la igualdad de género.

El nuevo Código de Conducta fue aprobado por la Dirección General de Recursos Humanos, la Oficialía Mayor y el Órgano Interno de Control. En 2010 se difundió través de la intranet de la Secretaría y mediante correos masivos a cada uno de las y los servidores públicos. Actualmente el código se encuentra disponible en el portal web interno de la Secretaría.

### **CORRESPONSABILIDAD DE LA VIDA LABORAL, FAMILIAR Y PERSONAL**

Para el personal de la Secretaría, uno de los principales problemas que obstaculizan la corresponsabilidad de la vida laboral, familiar y personal son las jornadas de trabajo y en especial de las trabajadoras, más no aquellas estipuladas en la ley, sino las dinámicas enraizadas en la cultura institucional que generan jornadas de trabajo informales, desordenadas y exhaustivas.

En este sentido y como primer paso se identificaron las diversas problemáticas que giran alrededor de los horarios de trabajo y sus dinámicas de expresión al interior de la Secretaría, además se sistematizaron más de 300 datos cualitativos de mujeres y hombres en relación con el tema.

En un segundo momento, se elaboró la propuesta de regulación de los horarios de trabajo en la que se exponen las razones por las cuales la institución debe modificar sus horarios laborales. Esta propuesta contiene la justificación de la adopción de nuevos modelos de horarios por medio de varios enfoques:

- Políticas conciliatorias y sus costos económicos, sociales, culturales y políticos.
- Buenas prácticas.
- Derechos humanos: el derecho al tiempo libre.

- Marco normativo nacional e internacional.
- Productividad.

En la Unidad de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos se aplicó el proyecto piloto de regulación de horarios de trabajo y se realizó una propuesta metodológica para elaborar nuevos modelos.

## **MECANISMO DE ATENCIÓN A CASOS DE HOSTIGAMIENTO Y ACOSO SEXUAL**

Las instituciones de la Administración Pública Federal tienen la obligación por ley de atender, prevenir y sancionar aquellas conductas que causen perjuicio y daño a su personal por motivos de género.

Por ello, para la Unidad de Género es de fundamental importancia que la Secretaría cuente con un mecanismo para atender casos de hostigamiento sexual, no sólo para dar cumplimiento al marco legal en la materia, sino para detectar a tiempo estas conductas y brindar atención a las personas que las han sufrido.

La Unidad elaboró en 2010 una propuesta de mecanismo de atención a casos de hostigamiento y acoso sexual, a partir de la revisión del Reglamento Interno de la Secretaría y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Cabe mencionar que el funcionamiento de este modelo no sólo depende de la Unidad de Género, ya que dentro del proceso de atención y sanción del problema es necesaria la participación de otras áreas.

En este sentido, el área encargada de atender formalmente las quejas es el Órgano Interno de Control y quienes vigilan las relaciones laborales es la Dirección General de Recursos Humanos y el sindicato de las y los trabajadores de la dependencia.

Por lo anterior, fueron necesarias varias reuniones de trabajo con la Dirección General de Recursos Humanos, Oficialía Mayor y el Órgano Interno de Control a fin de constituir dicho mecanismo. En este proceso, la Unidad de Género se ha encargado de construir la propuesta de mecanismo y de compartirla con las demás áreas para su revisión.

Las instituciones de la Administración Pública Federal tienen la obligación por ley de atender, prevenir y sancionar aquellas conductas que causen perjuicio y daño a su personal por motivos de género.

La mejor forma de expresar nuestra concepción del mundo y de reflejar cómo es nuestra sociedad es a través del uso del lenguaje. Éste puede ser un instrumento de cambio, de transferencia de conocimiento y cultura, pero también, puede ser una de las expresiones más importantes de la desigualdad, ya que expresa la forma de pensar de la sociedad y cómo en ésta invisibiliza toda forma femenina.

Al día de hoy, el mecanismo ha sido aprobado por el Órgano Interno de Control y durante el primer semestre de 2011 se iniciará el proceso de difusión para todo el personal de la Secretaría, así como la capacitación del personal que se encargará de su operación.

### **LICENCIA DE PATERNIDAD**

Otra de las acciones que se deriva del Plan de Acción de Cultura Institucional es la Licencia de Paternidad en 2010. Se formuló una propuesta para institucionalizar esta prestación para los trabajadores de la Secretaría de Gobernación.

El objetivo de la propuesta es contribuir a nuevas formas del ejercicio de la paternidad, su transición del modelo tradicional al modelo de la paternidad efectiva y responsable y las razones por las que las y los servidores públicos tienen la obligación de brindar y utilizar esta prestación.

En el evento del 10 de marzo de 2010, con motivo del Día Internacional de la Mujer, el Oficial Mayor anunció la Licencia de Paternidad. Con este suceso, el procedimiento para la aplicación de la Licencia de Paternidad, comenzó una nueva etapa de negociación por parte de la Dirección General de Recursos Humanos, que está a cargo de ponerla en marcha.

### **MANUAL PARA EL USO NO SEXISTA DEL LENGUAJE**

La mejor forma de expresar nuestra concepción del mundo y de reflejar cómo es nuestra sociedad es a través del uso del lenguaje. Éste puede ser un instrumento de cambio, de transferencia de conocimiento y cultura, pero también puede ser una de las expresiones más importantes de la desigualdad, ya que expresa la forma de pensar de la sociedad y cómo en ésta invisibiliza toda forma femenina.

Es por ello, que la CONAVIM en su calidad de Unidad de Género de la Secretaría de Gobernación, presentó el *Manual para el uso no sexista del lenguaje*, con el fin de impulsar que las y los servidores públicos adscritos a esta Secretaría tengan una mejor comprensión y conocimiento de los elementos que forman parte del lenguaje cotidiano y de los componentes que fomentan la discriminación, la desigualdad entre los géneros o que promueven los roles y estereotipos tradicionales atribuidos a mujeres y hombres.

Este documento se retoma como una de las buenas prácticas que desde las organizaciones de la sociedad civil se desarrollan. Cabe señalar que el manual fue elaborado por Vereda Themis (Defensa Jurídica y Educación para Mujeres),

organización que cuenta con una amplia experiencia en materia de capacitación desde la perspectiva de género.

### **CAPACITACIÓN EN GÉNERO**

En 2010, tanto personal de la Secretaría de Gobernación, como de la CONAVIM participó en el Curso Virtual de Sensibilización en Género, el cual se llevó a cabo con la colaboración del INMUJERES.

También se realizó el Foro “Política pública y género” en el marco del “Día Internacional de la Mujer”, el cual contó con la participación de expertas en perspectiva de género en espacios institucionales y de gobierno.

Los temas tratados durante las siete conferencias que se llevaron a cabo fueron: cultura institucional, corresponsabilidad entre la vida laboral, familiar y personal, presupuestos con perspectiva de género, paternidad responsable, y hostigamiento sexual y acoso laboral.

Acudieron 309 servidoras y servidores públicos adscritos al sector central y organismos desconcentrados y descentralizados de la Secretaría. Su asistencia a dicha capacitación se contabilizó como horas de capacitación para el Servicio Profesional de Carrera.



## Vinculación y coordinación institucional

La Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres tiene por objeto coordinar las acciones encaminadas a la prevención y disminución de la violencia contra las mujeres, mediante mecanismos que garanticen el respeto a sus derechos humanos, y la procuración de una participación activa de las instituciones públicas y de la sociedad civil organizada.<sup>1</sup>

En este sentido, desde su creación la CONAVIM participa en diversos espacios de trabajo y de vinculación institucional en la materia y en temas afines como discriminación, diversidad, trata de personas, entre otros. También ha buscado fortalecer sus acciones a partir de la firma de convenios de colaboración con instituciones públicas, privadas y sociales, interesadas en el tema de prevención de la violencia contra las mujeres, derechos humanos, investigación social, seguridad ciudadana, etcétera.

En este periodo se ha dado fundamental relevancia al establecimiento de acuerdos de trabajo y acciones conjuntas para la prevención de la violencia con los gobiernos estatales y municipales, mediante la formalización de convenios de colaboración y coordinación.

Lo que ha permitido a la Secretaría de Gobernación, a través de la CONAVIM, establecer las bases para la coordinación entre las autoridades federales, locales y municipales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, de acuerdo con lo establecido en las fracciones VI y XIV, del artículo 42 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV).

---

<sup>1</sup> Decreto de Creación de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 1 de junio de 2009.

## **SISTEMA NACIONAL PARA PREVENIR, ATENDER, SANCIONAR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES**

La LGAMVLV señala en su artículo 35 que la Federación, las Entidades Federativas y los municipios, se deben coordinar para la integración y funcionamiento del Sistema, el cual tiene por objeto la conjunción de esfuerzos, instrumentos, políticas, servicios y acciones interinstitucionales para la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres.

Aunado a esto, el artículo 36 mandata la conformación del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia ejercida contra las Mujeres, por las y los titulares de nueve dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los 32 mecanismos de adelanto de las mujeres en las Entidades Federativas.

En concordancia con lo anterior, el 3 de abril de 2007 se instaló formal y legalmente el Sistema Nacional. Entre las atribuciones conferidas a la Secretaría de Gobernación en la Ley General y su Reglamento, se encuentran:

- Presidir el Sistema y declarar la alerta de violencia de género contra las mujeres
- Elaborar el Programa en coordinación con las demás autoridades integrantes del Sistema;
- Establecer, utilizar y mantener todos los instrumentos encaminados al mejoramiento del Sistema y del Programa;
- Difundir a través de diversos medios, los resultados del Sistema y del Programa;<sup>2</sup>

Derivado de estas atribuciones, la Secretaría de Gobernación, a través de la CONAVIM, realizó las siguientes acciones durante el ejercicio 2009-2010:

- Coordinó la elaboración del Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres. Desde agosto de 2009 la CONAVIM retomó los trabajos de elaboración del Programa Integral, los cuales concluyeron el 19 de noviembre de 2009, con la integración de una propuesta de Programa Integral, presentado en la IX Sesión Ordinaria del Sistema Nacional, que tuvo verificativo el 3 de diciembre de 2009.

<sup>2</sup> Artículo 42 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia

- Con la finalidad de contar con una base de datos relacionada con la violencia de género que brinde elementos objetivos para sustentar las declaratorias de alerta de violencia de género, se diseñó conceptual y metodológicamente un Sistema Integral de Indicadores.
- Desde septiembre de 2009 se divulga la Línea Telefónica Vida Libre de Violencia, tanto en el Portal de la Secretaría de Gobernación, como en la Página web de la CONAVIM.

Asimismo, la CONAVIM participó en la VIII, IX, X, XI y XII Sesiones Ordinarias del Sistema Nacional, desarrolladas el 21 de Agosto y el 3 de diciembre de 2009, así como el 23 de abril, 10 de agosto y 17 de noviembre de 2010.

### COMISIÓN DE ERRADICACIÓN

El Reglamento de la LGAMVLV establece los modelos (Prevención, Atención, Sanción y Erradicación) a través de los cuales se garantiza la seguridad y el ejercicio de los derechos de las mujeres víctimas de violencia. También señala que los mecanismos y políticas públicas que se implementen en los tres órdenes de gobierno, en el marco de sus atribuciones, tendrán como objetivo erradicar la violencia contra las mujeres.<sup>3</sup>

En este sentido, el Modelo de Erradicación consta de la ejecución de actividades encaminadas al desaliento de prácticas violentas contra las mujeres y la consolidación, vigilancia y monitoreo del modelo.

El 23 de abril de 2009 se realizó la primera Sesión Ordinaria de la Comisión de Erradicación del Sistema Nacional, la cual es presidida por la Secretaría de Gobernación, según las atribuciones conferidas en la LGAMVLV y en el artículo 10 de los Lineamientos Generales para el Funcionamiento de las Comisiones del Sistema Nacional, aprobados en la Sexta Reunión Ordinaria del Sistema, realizada el 2 de diciembre de 2008.

Durante este periodo, la Comisión de Erradicación ha realizado las siguientes tareas:

- Integración del análisis de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su Reglamento, en cuanto a la erradicación de la violencia contra las mujeres.

<sup>3</sup> Artículo 25 del Reglamento de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia

- Realización del Taller para la Definición del Programa de Trabajo de la Comisión de Erradicación de la Violencia contra las Mujeres a cargo de la maestra Bárbara Yllán Rondero, especialista en Prevención de la Violencia Familiar y de Género, quien a partir de una introducción a los Modelos de Prevención, Atención y Sanción, hizo alusión a los marcos de referencia del Modelo de Erradicación de la Violencia contra las Mujeres.
- Integración del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes como invitados permanentes.
- La elaboración de los objetivos y la aprobación de una agenda de trabajo para el ejercicio 2011, en la que se promueva la realización de talleres dirigidos a la Administración Pública Federal y a los gobiernos estatales, sobre el uso de información estadística en materia de violencia contra las mujeres.

Asimismo, en los ejercicios 2009 y 2010, se llevaron a cabo cuatro Sesiones Ordinarias y una extraordinaria, teniendo como fechas el 2 de diciembre de 2009, 12 de abril, 22 de abril, 10 de agosto y 16 de noviembre de 2010. Todas ellas presididas por la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres.

#### **SUBCOMISIÓN DE COORDINACIÓN Y ENLACE PARA PREVENIR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHUA**

Un eje crucial de vinculación que ha estado presente desde la creación de la Comisión para Juárez ha sido la participación en la Subcomisión de Coordinación y Enlace para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, creada el 6 de junio de 2003. Actualmente se integra por 28 dependencias de los tres órdenes de gobierno y cuenta con la participación de 53 integrantes de organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y personas físicas.

El objeto de esta Subcomisión fue planificar y dar seguimiento a las acciones de colaboración que emprendiera el Gobierno Federal con el gobierno estatal y el municipio de Juárez, dirigidas a combatir y erradicar la violencia contra las mujeres; así como fortalecer la promoción y defensa de los derechos humanos, particularmente los que se refieren a la seguridad personal, el acceso a la justicia y al desarrollo social.

A esta Subcomisión se le encomendó dar seguimiento al Programa de Acciones de Colaboración del Gobierno Federal para Prevenir y Erradicar la Violencia

contra las Mujeres en Ciudad Juárez (Programa de las 40 acciones), presentado el 22 de julio de 2003 por el Ejecutivo Federal. El Programa de las 40 acciones tenía como fin atender y coadyuvar en la resolución del feminicidio en aquella ciudad fronteriza, colaborar en el fortalecimiento del tejido social y en la aplicación de diversas medidas de apoyo a los familiares de las víctimas.

La Subcomisión se reunió por primera vez en junio de 2003 y por última en julio de 2007; sesionando en 28 ocasiones. En marzo de 2010 se retomaron formalmente las actividades de la Subcomisión para Juárez y con ello se exhortó a las autoridades responsables a informar sobre los avances en el cumplimiento del Programa de las 40 Acciones.

En la Trigésimo Primera Sesión Ordinaria de la Subcomisión (agosto de 2010) fue entregado el Informe final del Análisis del cumplimiento del Programa de las 40 Acciones, realizado y validado por las autoridades responsables y la Coordinación de la Subcomisión.

A partir del Informe, las Coordinaciones de Administración Pública y Sociedad Civil elaboraron la propuesta para la creación del Programa Anual de Trabajo de la Subcomisión para Juárez 2010-2011, el cual retoma y replantea en 23 líneas de acción los pendientes detectados en el cumplimiento del Programa de las 40 Acciones.

En la Sesión Extraordinaria del 12 de enero de 2011 se aprobó en lo general el Programa Anual de Trabajo. Sus acciones tienen como ejes la atención a víctimas, la procuración de justicia y el fortalecimiento del tejido social. De manera específica, los 23 puntos son:

1. **Cumplimiento de las recomendaciones y los compromisos internacionales del Estado mexicano en procuración de justicia, derechos de las víctimas, prevención, erradicación y sanción de la discriminación y violencia contra las mujeres.** En esta acción participa la Cancillería e INMUJERES principalmente. En septiembre de 2010 se presentó el informe a la CEDAW y las observaciones del Comité de Expertas.
2. **Capacitar y sensibilizar en derechos humanos y perspectiva de género a servidoras y servidores públicos de la Administración Pública Federal y de Ciudad Juárez, Chihuahua, de acuerdo con estándares internacionales, tal como lo marca la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.** En este punto participa PGR-FEVIMTRA, que realizarán capacitación básica en perspectiva de género durante 2011.

Por su parte, CONAVIM-SECTEC desarrollaron el Quinto Foro “Reinserción Social y Perspectiva de Género en el Sistema Acusatorio”, dirigido a quienes operan el sistema penal en México.

- 3. Intensificar las acciones de prevención del delito y de la violencia específica contra las mujeres en zonas de riesgo.** Tanto la PGR como la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) han impulsado acciones de capacitación, foros, conferencias, talleres, así como el programa de personas extraviadas o ausentes y un número telefónico para recibir informes ciudadanos sobre la posible comisión de delitos.
- 4. Apoyo a proyectos de organizaciones de la sociedad civil en beneficio del empoderamiento de las mujeres en la prevención y erradicación de la violencia conforme lo establece la LGAMVLV.** Tanto INDESOL, como INMUJERES y la Secretaría de Salud (Ssa) cuentan con recursos para apoyar proyectos de la sociedad civil, a través de convocatorias públicas.
- 5. Impulsar la creación de un programa de evaluación y atención psico-social a sectores vulnerables y a familiares de las mujeres asesinadas y desaparecidas.** En este punto la Ssa impulsó en Ciudad Juárez un servicio especializado para la atención de mujeres que viven violencia severa, donde se brinda atención médica y apoyo psicoemocional.
- 6. Exigir la aplicación en hospitales de la Norma Oficial sobre Violencia de Género.** La Ssa estatal ha establecido una estrategia de capacitación y sensibilización al personal de salud en general y médico en particular a nivel nacional y estatal para la aplicación de la NOM-046.
- 7. Promover la reparación del daño con perspectiva de género.** La SSP cuenta con el Programa de Justicia Restaurativa, cuyo objetivo es la reparación del daño en las víctimas directas e indirectas y la restitución del tejido social. Por su parte, CONAVIM-ILANUD desarrollaron el Diplomado en Derechos Humanos y la Prevención de la Violencia de Género en la impartición de Justicia, con el objetivo de cumplir con la resolución 22 de la sentencia de la Corte Interamericana en el caso “Campo Algodonero” e incorporar la perspectiva de género en la procuración e impartición de justicia.
- 8. Continuar la ejecución de medidas de protección a favor de las víctimas y sus familiares, defensores y coadyuvantes, así como de las y los**

**agraviados por faltas al debido proceso en los casos vinculados con homicidios y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez.** La SEGOB, la SSP y el gobierno estatal desarrollan acciones en la materia.

- 9. Garantizar la accesibilidad a los servicios que ofrecen las instituciones públicas a mujeres en situación de violencia y sus familiares.** La CONAVIM impulsa como un eje central de su propuesta los Centros de Justicia para las Mujeres. En una primera etapa se encuentran Chihuahua, Guerrero y Campeche, para lo cual se cuenta con el apoyo de instancias locales y estatales. Por su parte, procuradurías estatales, institutos de la mujer municipales y estatales proporcionan servicios de asesoría para las víctimas y sus familiares.
- 10. Apoyar y facilitar el desarrollo de proyectos e iniciativas ciudadanas para la documentación de casos de mujeres asesinadas y desaparecidas.** Diversas instancias como la SSP, la PGR y la Fiscalía General del Estado de Chihuahua, trabajan en diversos mecanismos y medios para documentar los casos.
- 11. Brindar apoyo y atención integral a las y los familiares de las víctimas en Ciudad Juárez.** Tanto FEVIMTRA como los institutos municipales y estatales brindan atención y apoyo a través de diversos programas.
- 12. Intensificar las acciones para erradicar la trata de personas, el tráfico de mujeres, prostitución infantil, lenocinio, pornografía, pornografía infantil, secuestro, narcomenudeo, tráfico de narcóticos y desmantelar la complicidad policíaca con redes de delincuencia.** Esta es una de las líneas más importantes del programa anual de trabajo de la Subcomisión, toda vez que, de manera coordinada, instancias municipales, estatales y federales llevan a cabo diversas acciones que van desde la realización de operativos de revisión de centros nocturnos, intercambio de información para la sistematización de casos y acuerdos de colaboración, para identificar y atender de manera integral a las mujeres y niñas víctimas de trata de personas.
- 13. Mantener un espacio de diálogo entre autoridades, familiares de las víctimas del feminicidio y coadyuvantes.** Se han abierto dos tipos de espacios: el primero entre las principales instancias locales y federales para coordinarse, y el segundo entre éstas y los familiares de las víctimas.

- 14. Difundir los avances del Ejecutivo Federal en materia de violencia contra las mujeres, con el objetivo de que la comunidad sea verazmente informada de las acciones que realiza.** Desde diversas instancias del Gobierno Federal se difunde información sobre los programas y acciones que se han diseñado para prevenir y erradicar la violencia. Por su parte, la CONAVIM informa sobre las acciones y avances en los trabajos de la Subcomisión y difunde la Campaña de medios “Quiero sin Violencia”.
- 15. Fortalecer y crear centros de atención y refugios para mujeres víctimas de violencia.** Se creó un Grupo Interinstitucional para el fortalecimiento de refugios, con la participación del INMUJERES, INDESOL, el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y la Red Nacional de Refugios A.C., en el cual se elaboró un modelo de Atención en refugios para mujeres y sus hijas e hijos víctimas de violencia de género.
- 16. Diseñar y ejecutar un Programa integral de apoyo a madres adolescentes.** La Ssa federal y estatal, el Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE) y la SSP brindan atención psicológica a madres adolescentes con antecedentes de calle.
- 17. Atender de manera integral a las mujeres del Centro de Readaptación Social de Ciudad Juárez.** Se creó el grupo interinstitucional para la atención de las mujeres en Reclusión, el cual se encuentra integrado por representantes de la APF y el Poder Judicial de la Federación.
- 18. Seguimiento al numeral 23 de la sentencia “González y otras, campo algodono vs. México” para la realización de un programa de educación destinado a la población en general de Chihuahua.** La SEP ha realizado diversas acciones en el ciclo escolar 2010-2011, como la entrega del libro “Equidad de género y prevención de la violencia en preescolar y primaria” a docentes de esos dos niveles educativos; llevaron a cabo once jornadas sabatinas “abriendo escuelas por la equidad”, realizadas en las 66 escuelas participantes del municipio de Ciudad Juárez; se implementan los programas Construye-T, escuela segura, escuela siempre abierta y escuela de tiempo completo, entre otras. La CONAVIM, a partir del modelo ecológico, desarrolló una estrategia a partir de una campaña social para visibilizar la violencia contra las mujeres y promover la cultura de la denuncia.

- 19. Organizar foros y otras actividades de capacitación y de compromiso en el ámbito de la industria maquiladora con el fin de proporcionar y asegurar mejores condiciones de trabajo de las mujeres en esta industria.** Se han desarrollado diversas acciones en colaboración con la Asociación de Maquiladoras de Ciudad Juárez, a cargo principalmente de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS).
- 20. Promoción de una modificación legislativa por medio de la cual se amplíen las posibilidades de atracción de la PGR. Fortalecimiento paralelo de las instancias especializadas, relacionadas con los homicidios de mujeres en el municipio de Juárez.** En cuanto al fortalecimiento de instancias especializadas, se trabaja de cerca con la Fiscalía del estado de Chihuahua para realizar propuestas de mejora.
- 21. Propiciar la adecuación de la legislación del estado de Chihuahua al marco internacional de los derechos humanos, con énfasis en los derechos humanos de las mujeres.** La CONAVIM desarrolló una propuesta de reforma penal que ha sido construida conforme a una minuciosa revisión del Código Penal y de Procedimientos Penales del Estado de Chihuahua, además se recurrió a un análisis de derecho comparado frente a más de 45 instrumentos internacionales (convenciones, declaraciones, recomendaciones y resoluciones) vinculados a nuestro país en materia de derechos humanos y más concretamente sobre violencia contra las mujeres. En 2010 CONAVIM coordinó la elaboración del “Diagnóstico de la legislación penal mexicana sobre la recepción de los compromisos asumidos por el Estado mexicano frente a los tratados internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres”, que fundamentalmente reveló que, si bien existen avances en las legislaciones estatales, actualmente la normatividad es insuficiente para dar respuesta adecuada a la diversidad, especificidad y complejidad de las problemáticas de las mujeres en el sistema de administración y procuración de justicia.
- 22. Registro Nacional de Personas Extraviadas (RENPE). Crear un banco Nacional de Datos de Mujeres Desaparecidas.** La SSP administra el Registro Nacional de personas extraviadas (RENPE), mismo que se encuentra en adecuación en términos de los lineamientos establecidos en la sentencia por la CoIDH en el caso “Campo Algodonero”. En dicho Registro se publica información que proporcionan las autoridades y ciudadanía para la búsqueda y localización de personas extraviadas.

**23. Establecer un sistema articulado de respuesta rápida para iniciar la búsqueda de mujeres reportadas como desaparecidas.** La oficina de la CONAVIM en Ciudad Juárez, participa de manera directa en la pega de pesquisas, en los operativos de rastreo en lugares donde se presume pueda localizarse a la víctima, así como en el acompañamiento a los familiares de las víctimas y en general en facilitar las acciones necesarias para la implementación del Protocolo. La propuesta de nuevo protocolo Alba tiene un alcance nacional que incorpora criterios internacionales para la efectiva búsqueda y localización de mujeres y niñas.

### **COMISIÓN INTERSECRETARIAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LA TRATA DE PERSONAS**

La CONAVIM junto con la Unidad de Promoción y Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación participa en esta Comisión desde 2010. Así como en la Subcomisión Consultiva coordinada por la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra) de la Procuraduría General de la República.

En dicha Subcomisión se seleccionaron a representantes de las organizaciones de la sociedad civil y las y los expertos académicos que actualmente forman parte de la Comisión Intersecretarial para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas (CIPSTP), además se elaboró el proyecto de Programa Nacional para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas, con la participación de integrantes de la sociedad civil, la academia y la iniciativa privada.

También se ha colaborado en la capacitación de dependencias e instituciones no gubernamentales en materia de prevención de violencia contra las mujeres y trata de personas. Entre el 21 de abril y el 15 de mayo del 2010, se sensibilizaron más de 700 personas, entre población estudiantil, padres y madres de familia, en ocho talleres que contaron con el apoyo de capacitadores de la Dirección de Participación Ciudadana de la Secretaría de Seguridad Pública.

Cabe mencionar que en el pleno de la CIPSTP, donde la CONAVIM asiste como experta invitada, se aprobó el Reglamento Interno de la Comisión Intersecretarial para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de febrero de 2010, así como el convenio de capacitación entre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y dicha Comisión Intersecretarial.

## **GRUPO INTERGUBERNAMENTAL SOBRE DIVERSIDAD SEXUAL**

En abril de 2010 se integró un grupo conformado por servidoras y servidores públicos de diferentes instancias de la Administración Pública Federal, con el objetivo de organizar el primer Foro Nacional sobre Homofobia, mismo que se llevó a cabo el 17 de mayo del mismo año, en el marco del día internacional contra la homofobia.

La CONAVIM participó en este foro como invitada, también asistieron representantes de organismos nacionales e internacionales como ONUSIDA, CENSIDA, PNUD, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), la Unidad para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación.

Resultado de este evento el CONAPRED exhortó a varias instancias del Gobierno Federal para conformar el Grupo Intergubernamental sobre Diversidad Sexual, con el objetivo de diseñar propuestas e implementar acciones afirmativas sobre diversidad sexual, no discriminación y violencia de género.

## **GRUPO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE ALERTA AMBER EN MÉXICO**

Desde 2005 el Departamento de Justicia de los Estados Unidos ha mantenido un estrecho vínculo con el gobierno del estado de Chihuahua y otras entidades del norte de México, a través de uno de sus programas más importantes: Alerta AMBER.

El problema de la desaparición de menores en ambos países se ha agravado en los últimos años, lo que ha hecho necesario el fortalecimiento de la cooperación binacional en la materia. Dicho programa tiene como objetivo la búsqueda y localización de menores sustraídos o desaparecidos, que se encuentren en peligro inminente de sufrir lesiones graves o de perder la vida.

En este marco, se crea el grupo conformado por funcionarias y funcionarios públicos federales y locales, integrantes de las cámaras y de la sociedad civil, para diseñar una estrategia de implementación del programa Alerta AMBER en México.

Con el antecedente de trabajo en materia de mujeres y niñas desaparecidas (Protocolo Alba), se invitó a la CONAVIM para formar parte del Comité que diseña y establece los lineamientos básicos para la operación de Alerta AMBER a nivel nacional. Cabe señalar que se tiene programado para 2011, la implementación del Programa Alerta AMBER en México.

## **CAPACITACIÓN EN DERECHOS HUMANOS Y PREVENCIÓN DE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES**

La vinculación con OSC e instituciones gubernamentales ha generado diversas demandas para la formación y capacitación de las y los servidores públicos e integrantes de las organizaciones de la sociedad civil en Ciudad Juárez. En este sentido, la CONAVIM responde a estas demandas porque representan una oportunidad para mejorar los conocimientos en el tema de derechos de las mujeres, favorecer liderazgos y profundizar en los enfoques preventivos que deben contemplar las políticas públicas para erradicar la violencia.

Durante el periodo que contempla el presente informe la CONAVIM participó e impulsó los siguientes cursos, talleres y diplomados:

### ***Curso en materia de prevención de la violencia y derechos humanos de las mujeres***

A solicitud de la Unidad de Género del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), personal de la CONAVIM participó en acciones de capacitación de las y los trabajadores del ISSSTE. Se impartieron 32 horas con el tema “Género y violencia contra las mujeres”. El objetivo de la capacitación fue aportar los elementos necesarios para el tratamiento de la violencia con una perspectiva de género dentro de las instituciones de servicios.

La capacitación se llevó a cabo en agosto de 2010 y estuvo dirigida al personal de mando medio y superior del ISSSTE adscritos a las diferentes delegaciones de dicha institución.

### ***Taller sobre violencia y derechos humanos de las mujeres en el Reclusorio Sur***

Como parte de una propuesta de capacitación al interior de los reclusorios preventivos, desarrollada por la CONAVIM en 2010, durante julio y agosto de 2010 personal adscrito a la Comisión Nacional impartió un taller sobre violencia y derechos humanos de las mujeres, en colaboración con el Reclusorio Preventivo Varonil Sur.

El objetivo del taller fue promover la participación, reflexión y análisis de los internos respecto de la violencia contra las mujeres desde las perspectivas de género y derechos humanos; asimismo, se planteó la identificación de los factores micro y macrosociales que participan en las diversas expresiones de violencia; así como la construcción de habilidades y capacidades para

prevenir las. El taller contó con la asistencia de 30 internos de dicho centro penitenciario.

### ***Diplomado en Derechos de la Infancia y Estrategias de Intervención Académica***

Durante el segundo semestre de 2009 se impartió el “Diplomado en Derechos Humanos de la Infancia y Estrategias de Intervención Académica” en coordinación con la Universidad Pedagógica Nacional (UPN), la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Chihuahua (CEDH- Chihuahua) y el Centro de Derechos Humanos Paso del Norte, A.C. (CDHPN).

Se contó con la participación de 15 maestras y maestros frente a grupo con el objetivo de proveerlos de herramientas de intervención y canalización del fenómeno de la violencia en beneficio de las y los menores de Ciudad Juárez, Chihuahua.

### ***Taller de formación de personas líderes comunitarios en Ciudad Juárez***

En el periodo comprendido entre los meses de octubre a diciembre de 2010 se llevó a cabo en la Universidad Autónoma de la Ciudad Juárez (UACJ), Chihuahua, el taller de formación de personas líderes en la comunidad, en colaboración con la Fundación del Empresariado Chihuahuense (FECHAC).

Los temas que se abordaron en los talleres fueron relativos a la formación de liderazgos, construcción de ciudadanía, los modelos de liderazgo social y las formas de organización social y factores que inciden en las experiencias de éxito de las intervenciones.

## **CONVENIOS DE COLABORACIÓN**

Durante 2009 y 2010 se formalizaron 12 instrumentos jurídicos para el establecimiento de marcos de colaboración y/o coordinación entre la CONAVIM y otras instituciones federales, estatales y municipales, que tienen dentro de sus atribuciones el desarrollo de acciones en materia de formación, capacitación, investigación, difusión, prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres.

En el caso de los convenios efectuados con instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil para el desarrollo de diagnósticos o estudios complementarios, todos han tenido la finalidad de cumplir con las atribuciones

Durante 2009 y 2010 se formalizaron 18 instrumentos jurídicos para el establecimiento de marcos de colaboración y/o coordinación entre la CONAVIM y otras instituciones federales, estatales y municipales, que tienen dentro de sus atribuciones el desarrollo de acciones en materia de formación, capacitación, investigación, difusión.

asignadas a la CONAVIM en la materia, toda vez que resulta necesario contar con información objetiva para el diseño de políticas de prevención y atención de la violencia.

A partir de estos instrumentos jurídicos se ha logrado trabajar conjuntamente e incidir en los ámbitos locales de gobierno con acciones específicas como la creación de centros de justicia para las mujeres en Chihuahua, Campeche y Guerrero.

Los convenios también han permitido establecer un marco de colaboración entre las autoridades correspondientes en el cumplimiento de las recomendaciones de organismos internacionales de derechos humanos y en el desarrollo de acciones encaminadas a la formación, capacitación y sensibilización de servidores públicos de los tres órdenes de gobierno.

A continuación se enlistan y describen los convenios formalizados durante 2009 y 2010:

	Tipo de convenio	Objeto	Institución	Vigencia
1	Convenio de Coordinación	Establecer un marco de coordinación y colaboración entre las partes que permita llevar a cabo el proyecto ejecutivo para la creación y operación de un Centro de Justicia para las Mujeres en Ciudad Juárez.	Gobierno del Estado de Chihuahua (Centro de Justicia)	Hasta concluidas las acciones
2	Convenio de Coordinación	Establecer un marco de coordinación y colaboración entre las partes que permita planear, elaborar e impulsar, en el ámbito de sus respectivas competencias, estrategias y acciones en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, a través de proyectos y servicios de atención integral para mujeres y niñas víctimas de violencia que generaran Centros de Justicia para las Mujeres.	Gobierno del Estado de Guerrero (Centro de Justicia)	Hasta concluidas las acciones
3	Convenio de Coordinación	Establecer un marco de coordinación y colaboración entre las partes que permita planear, elaborar e impulsar, en el ámbito de sus respectivas competencias, estrategias y acciones en materia de prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, a través de proyectos y servicios de atención integral para mujeres y niñas víctimas de violencia que generaran Centros de Justicia para las Mujeres.	Gobierno del Estado de Campeche (Centro de Justicia)	Hasta la ejecución del proyecto
4	Convenio de Coordinación	La coordinación entre las partes para llevar a cabo la construcción del monumento en memoria de las mujeres víctimas de homicidio por razones de género, que se construirá en el predio denominado "Campo Algodonero", en Ciudad Juárez, Chihuahua; como cumplimiento al resolutive 17 (diecisiete) de la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs México.	Gobierno del Estado de Chihuahua, la Dirección General del Instituto Chihuahuense de la Mujer, y el H. Ayuntamiento Municipal de Juárez, Chihuahua (Campo Algodonero)	Hasta la ejecución del proyecto
5	Convenio de Coedición	La coedición por única vez y en esta ocasión de la primera edición del libro que lleva por título <i>Una visión del Futuro: Hacia la Seguridad Ciudadana. La Policía Municipal de Chihuahua</i> de Antia Mendoza Bautista y Juan Salgado Ibarra.	Municipio de Chihuahua y el Instituto para la Seguridad y la Democracia, A.C.	Hasta la ejecución del proyecto

	Tipo de convenio	Objeto	Institución	Vigencia
6	Convenio Marco de Colaboración	Establecimiento de la colaboración entre las partes en el ámbito de sus respectivas atribuciones en materia de formación, capacitación e investigación social, que tenga como fin generar y promover el conocimiento e información para la elaboración de políticas públicas, impulsar el desarrollo de la Administración pública y la difusión de resultados.	Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.	Indefinida
7	Convenio Marco de Colaboración	Establecimiento de un marco de colaboración entre las partes en el ámbito de sus respectivas atribuciones y en materia de las disciplinas de su especialización, para la investigación e identificación de factores sociales y culturales que detonan la violencia en general, así como la promoción de actividades de difusión de la problemática citada, con el fin de encontrar soluciones en el ámbito nacional, regional y local.	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)	Indefinida
8	Convenio Específico	Realizar el proyecto denominado "Estudio para elaborar un protocolo sobre el Impacto Social y en Seguridad Ciudadana de proyectos de Desarrollo Urbano".	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)	Hasta el 31 de diciembre de 2010
9	Convenio Específico	Realizar el proyecto denominado "Estudio sobre la revalorización de las Mujeres Indígenas de los Altos de Chiapas. Hombres y Mujeres construyendo relaciones de género equitativas desde su Cosmovisión y los Derechos Humanos".	Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS)	10 de septiembre al 31 de diciembre de 2010
10	Convenio de Colaboración	Realizar un estudio de experiencias y opiniones de los operadores de la institución policial del Municipio de Juárez, de la situación que presenta la estructura y organización, componente humano y dimensión organizacional del cuerpo de seguridad del municipio, incluyendo sus relaciones comunitarias y las concepciones y estereotipos que sobre las mujeres se tiene y que inciden en la violencia que se ejerce contra ellas.	H. Ayuntamiento del Municipio de Juárez; Instituto Transfronterizo de la Universidad de San Diego; Colegio de Chihuahua; Colegio de la Frontera Norte, A.C.	Hasta el 31 de diciembre de 2010

	Tipo de convenio	Objeto	Institución	Vigencia
11	Convenio de Colaboración	Desarrollar el Sistema de Información Geográfica para la Vida en el Municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua: georeferenciación y su comportamiento espacial en el contexto urbano y rural (SIGVIDA), que permita identificar y conocer el comportamiento territorial de la violencia feminicida, la delincuencia juvenil y los homicidios dolosos en ese municipio.	Colegio de la Frontera Norte, A.C.	Hasta el 30 de diciembre de 2010
12	Convenio de Colaboración	Colaborar en el ámbito de sus atribuciones a fin de desarrollar una asesoría para el Fortalecimiento de los Observatorios Urbanos Locales como brazos técnicos del Programa "Ciudades Más Seguras para las Mujeres", desde una perspectiva de género y derechos humanos, al ofrecer herramientas conceptuales, metodológicas y técnicas que les permitan constituirse en los brazos operativos del Programa Ciudades Más Seguras de ONU-Hábitat".	Universidad del Caribe	Hasta el 30 de diciembre de 2010



## Desarrollo institucional

**E**n cumplimiento al artículo cuarto transitorio del Decreto de Creación, la Comisión Nacional inició su operación y funcionamiento con los recursos humanos, financieros y materiales que habían sido previstos para la Comisión de Juárez en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2009, cuya asignación responde al mandato específico de prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez.

Frente a esta situación se emprendió un programa de rediseño y fortalecimiento institucional encaminado a consolidar una organización capaz de cumplir con las nuevas atribuciones y facultades. Por lo que, a partir de un diagnóstico funcional y en un ambiente de austeridad y control presupuestal, se han llevado a cabo las diversas acciones encaminadas al desarrollo institucional de la CONAVIM, entre las que destacan:

- Un ejercicio presupuestal responsable, eficiente y con enfoque a resultados.
- Gestiones para definir y consolidar la estructura orgánica que se encargará de operar y supervisar los programas de la CONAVIM.
- Actividades en materia de planeación estratégica para delimitar claramente la organización y sus procedimientos internos, así como la definición de la misión y visión institucional.
- Acciones en materia de capacitación y profesionalización del personal adscrito a la Comisión Nacional.
- Tareas en materia de Normas Generales de Control Interno para fortalecer una cultura de autocontrol y autoevaluación que contribuya a lograr el

cumplimiento de metas y objetivos, minimizando riesgos y propiciando la mejora continua (COCODI)

- Iniciativas para la participación de la ciudadanía en el diseño de las políticas públicas, la transparencia y la rendición de cuentas.

A continuación se señalan las acciones y líneas de trabajo que han contribuido, no sólo a su desarrollo institucional en esta primera etapa de la CONAVIM, sino fundamentalmente al cumplimiento de sus atribuciones, Misión y Visión.

### CONSEJO CIUDADANO

En la concepción institucional de la CONAVIM la participación ciudadana tiene un papel fundamental, ya que permite la interacción con las organizaciones sociales y civiles para tomar en cuenta sus propuestas, agendas, denuncias y exigencias, pero también para monitorear las acciones institucionales y alcanzar de esta manera una transparencia en la gestión y desempeño institucional.

Además de la interacción que se ha dado con diversos actores y en dos espacios claves como las subcomisiones de Juárez y la Subcomisión Nacional, se vio la necesidad de contar con un espacio de participación ciudadana que tuviera relación con la constitución de la CONAVIM y su desempeño, por esta razón se crea el Consejo Ciudadano.

El Consejo quedó formalmente instalado en mayo de 2010, por el entonces Secretario de Gobernación, licenciado Fernando Francisco Gómez Mont. Durante el acto protocolario de instalación, el secretario celebró su integración y destacó la importancia de que el Estado construya espacios de diálogo con la sociedad civil.

Entre los principales objetivos del Consejo Ciudadano se encuentran: facilitar los procesos de consulta e intercambio de conocimientos con la sociedad civil en materia de seguridad ciudadana y violencia de género; y opinar sobre la orientación y aplicación de las políticas diseñadas para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

Los integrantes del Consejo, que participan de manera honoraria, son: Emilio Álvarez Icaza Longoria, Marina Arvizu Rivas, Patricia Bernal, Alejandro Contreras Cerdán, Katia D'Artigues Beauregard, Ana Franco de Wattnem, Mario Luis Fuentes Alcalá, Ana Guerra Argüero, Clara Jusidman Rapoport, Marco Lara Klahr, Julia Monárrez Fragoso, Patricia Olamendi Torres, Rosario Robles Berlanga, Ana María Salazar Slack, Cecilia Suárez de Garay y Teresa Ulloa Ziauriz.

En la concepción institucional de la CONAVIM la participación ciudadana tiene un papel fundamental, ya que permite la interacción con las organizaciones sociales y civiles para tomar en cuenta sus propuestas, agendas, denuncias y exigencias, pero también para monitorear las acciones institucionales y alcanzar de esta manera una transparencia en la gestión y desempeño institucional.

El Consejo Ciudadano fue parte fundamental en la estrategia de la CONAVIM contra la difusión de la creación de la línea de cosméticos Mac-Rodarte, inspirada en las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez, Chihuahua.

Desde el anuncio de la campaña, la CONAVIM, respaldada por el Consejo Ciudadano, se manifestó en total desacuerdo con el uso mercadológico de los feminicidios en Ciudad Juárez. Después de reunirse con representantes nacionales e internacionales de la marca Mac-Rodarte y Estée Lauder, hubo un reconocimiento del error cometido y disculpas públicas a todas las mujeres, especialmente a las mujeres de México y de Ciudad Juárez.

Además, la marca Mac se sumó a las actividades de la CONAVIM para prevenir la violencia contra las mujeres a través de una campaña internacional sobre el tema. Y ha donado parte de sus ganancias internacionales a organizaciones de la sociedad civil con amplia trayectoria en el tema de Ciudad Juárez. De igual manera, a petición de los consejeros, la marca Mac desistió de lanzar la línea Mac-Rodarte a nivel mundial.

Adicionalmente, a iniciativa de Cecilia Suárez de Garay y con el respaldo de las y los integrantes del Consejo Ciudadano y de la Comisionada Nacional, desde mediados de 2010 se trabajó el proyecto “Parto respetado”, con el objetivo de evitar que las mujeres que se encuentran en labor de parto sean intervenidas innecesariamente.

El proyecto busca que las mujeres tengan un debido proceso de parto, pero también que sean tratadas dignamente, que sean informadas, consultadas y se respeten sus derechos sexuales y reproductivos, debido a que en los últimos años las mujeres son intervenidas por cesareas no requeridas a pesar de la norma oficial mexicana NOM-007-SSA2-1993.

El proyecto fue presentado al Secretario de Salud, doctor José Ángel Córdova por algunas integrantes del Consejo Ciudadano y la Comisionada Nacional, con lo que se logró el apoyo del Hospital GEA González para realizar una prueba piloto en 2011.

### **ACTIVIDADES REALIZADAS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL**

Como parte del cumplimiento de las atribuciones conferidas a la Secretaría de Gobernación en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, la CONAVIM, ha participado en diferentes espacios de reflexión, discusión y retroalimentación en el tema de prevención de la violencia contra

las mujeres, no sólo en el ámbito nacional, sino también en el internacional, posicionando el papel de la institución en el tema.

Sus participaciones se han desarrollado en esferas que incluyen desde ponencias y conferencias ante la comunidad académica y estudiantil, legisladores, legisladoras, funcionarias y funcionarios públicos locales y federales, especialistas nacionales e internacionales, hasta la representación del Estado mexicano en organismos internacionales en materia de derechos humanos. Entre ellas destacan:

- Audiencia en el 137 Periodo Ordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, titulada: "Violencia Institucional contra las Mujeres en México", realizada en Washington, Estados Unidos, el 5 de noviembre de 2009.
- Coloquio anual "Prevención de la criminalidad a través del mundo: estado actual, evaluación y perspectivas", organizado por el Centro Internacional por la Prevención de la Criminalidad en Montreal, Canadá, del 7 al 11 de diciembre de 2009.
- V Informe Periódico sobre el Cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, organizado por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en Nueva York, Estados Unidos, el 9 de marzo de 2010.
- Quinto Foro Urbano Mundial "El Derecho a la Ciudad: Uniendo el Urbano Dividido", organizado por el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, ONU-habitat, en Río de Janeiro, Brasil, del 22 al 26 de marzo de 2010.
- Cumbre Internacional Ideas, Liderazgo e Innovación para la Prevención de la Violencia en América Latina y el Caribe, organizada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Alcaldía de Bogotá, realizada en Bogotá, Colombia, el 15 y 16 de abril de 2010.
- Debate abierto a nivel ministerial en el marco de la conmemoración del décimo aniversario de la resolución 1325 "La mujer y la paz y la seguridad", organizado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y realizado en la ciudad Nueva York, Estados Unidos, el 26 de octubre de 2010.

- Reunión de trabajo The Global Partnership to End Violence Against Women, organizada por la fundación Vital Voices y Avón, en Buenos Aires, Argentina, el 15 y 16 de noviembre de 2010.

## **TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN**

En cumplimiento a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, se ha dado contestación a las solicitudes de información gubernamental realizadas por la ciudadanía a través de la Unidad de Enlace para la Transparencia y Acceso a la Información de la Secretaría de Gobernación.

En 2009 se realizaron 2 540 solicitudes de información a la Secretaría de Gobernación, de las cuales 21 fueron para la CONAVIM, lo que representó el 0.83%. Asimismo, en 2010 se recibieron un total de 2 403 solicitudes, de las cuales 82 fueron dirigidas a la CONAVIM, lo que representó el 4.12% del total.

Al respecto se precisa lo siguiente: del 1 de junio al 31 de diciembre de 2009 se recibieron 21 solicitudes de información, 14 de las cuales son relativas al cumplimiento de los compromisos asumidos por el Estado mexicano en materia de derechos humanos de las mujeres; dos en materia de presupuesto; una sobre la *Alerta de Género* y cuatro más respecto de la estructura, marco normativo y acciones en materia de prevención del delito realizadas por la CONAVIM. Todas la cuales fueron atendidas en tiempo y forma.

Durante 2010 se recibieron 82 solicitudes de información: seis relativas a las acciones realizadas en Ciudad Juárez, Chihuahua; 24 en materia de presupuesto, 14 referidas al cumplimiento de compromisos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres, una de Alerta de Género, una relativa a los Centros de Justicia y 42 en materia de acciones para prevenir, erradicar y sancionar la violencia contra las mujeres, mismas que fueron atendidas en tiempo y forma.

## **EJERCICIO PRESUPUESTAL**

Desde su inicio, la Comisión para Juárez estuvo adscrita al programa presupuestario E011 denominado "Promover la protección de los derechos humanos y prevenir la discriminación".

No obstante, a partir de la creación de la Comisión Nacional en junio del 2009, se propuso la creación de un nuevo programa presupuestario dirigido específicamente al cumplimiento de las atribuciones de este nuevo órgano desconcen-

trado de la Secretaría de Gobernación, mismo que se concretó en el 2010 con la aprobación por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El nuevo programa presupuestario E015 “Promover la atención, prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres” comienza a operar a partir de 2011 y quedó integrado en el Anexo 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación 2011, con una asignación de 127.1 millones de pesos.

El presupuesto asignado a la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres en la Secretaría de Gobernación ha tenido una evolución importante desde la Comisión para Juárez. Los incrementos más significativos en el presupuesto se han originado en los ejercicios fiscales correspondientes a 2010 y 2011, derivados de la creación de la CONAVIM como órgano de competencia nacional.

**Cuadro 1.** Presupuesto asignado para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres en la Secretaría de Gobernación, 2005-2011 (millones de pesos)

Denominación/año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Comisión para Juárez	32.6	26.6	17.6	17.3	65.0	-	-
Comisión Nacional	-	-	-	-	-	123.7	127.1

FUENTE: Presupuesto de Egresos de la Federación para los años de 2005 a 2011.

La Comisión para Juárez tuvo reducciones de entre 20 y 35% de su presupuesto total durante 2005 a 2008. No obstante, a partir de 2009 ha mantenido un incremento sostenido, incluso se advierte que con la creación de la Comisión Nacional hubo un aumento de 47% en las asignaciones presupuestales y que pese a la reducción que presentó el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2011 en diversos rubros al interior de la Secretaría de Gobernación, la CONAVIM logró mantener en términos reales la misma cantidad de recursos para el cumplimiento de sus atribuciones.

En el Cuadro 1 también se puede observar que el presupuesto asignado para el cumplimiento de las atribuciones conferidas a la Secretaría de Gobernación en materia de prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres ha tenido oscilaciones que impactan en su adecuado desempeño.

En el siguiente cuadro se desglosa el presupuesto de aplicación directa o de operación y el presupuesto centralizado, cuya erogación se realiza desde el sector central y que corresponde a los servicios personales, capacitación e impuestos de nómina, entre otros rubros administrativos.

**Cuadro 2.** Presupuesto asignado a la CONAVIM en 2009, 2010 y 2011 (millones de pesos)

Año	2009	2010	2011
Gasto de operación	51.0	67.1	96.5
Gasto centralizado	13.7	56.5	30.5
Total	65.0	123.7	127.1

FUENTE: Dirección General de Programación y Presupuesto de la Secretaría de Gobernación.

A continuación se realiza una descripción de la erogación de recursos por capítulos administrativos. El Cuadro 3 muestra un comparativo entre los rubros administrativos en los que se ha gastado el presupuesto asignado desde 2009. También se aprecia que a partir de 2010 se tiene una distribución más equilibrada en los capítulos de gasto, derivada del proceso de fortalecimiento institucional emprendido por la actual Comisión Nacional.

**Cuadro 3.** Erogación del presupuesto asignado a la CONAVIM por capítulo de gasto en los años 2009 y 2010 (millones de pesos)

Capítulo de gasto	Concepto	2009	2010
1000	Servicios personales	25.6	32.6
2000*	Materiales y suministros	54,687	11.8
3000	Servicios generales	3.8	42.9
4000	Subsidios Entidades Federativas y municipios	0	23.0
7000*	Provisiones económicas	13.7	194.6

FUENTE: Dirección General de Programación y Presupuesto de la Secretaría de Gobernación.

\* Miles de pesos.

Cabe señalar que casi una cuarta parte de los recursos erogados se enfocaron en el capítulo 3000, toda vez que corresponde a las asignaciones destinadas a cubrir el costo de todo tipo de servicios que contraten las dependencias y entidades, que van desde servicios telefónicos, energía eléctrica, mantenimiento y conservación de bienes, viáticos nacionales e internacionales, hasta asesorías, consultorías, estudios, investigaciones, gastos de orden social y publicaciones, entre otros.

Por otra parte, se dio uso al capítulo 4000 para la realización de acciones conjuntas en materia de prevención de la violencia contra las mujeres en los ámbitos locales de gobierno mediante la formalización de convenios de coordinación entre la Secretaría de Gobernación y las Entidades Federativas.

Sin embargo, el presupuesto de la CONAVIM no deja de ser un presupuesto austero. Baste señalar que el presupuesto de la CONAVIM para 2010 correspondió apenas al 0.013% del gasto etiquetado para mujeres y la igualdad de género (Anexo 10 del Presupuesto de Egresos de la Federación). Asimismo, respecto al presupuesto de la Secretaría de Gobernación para el mismo año, el recurso de la CONAVIM representó menos de 0.015 por ciento.

Finalmente, es importante señalar que a pesar del contexto de austeridad y control presupuestario en que surge y ha operado la CONAVIM, se ha logrado un ejercicio responsable y eficiente de los recursos, priorizando en todo momento el enfoque basado en resultados.

### **ESTRUCTURA ORGÁNICA**

Con el propósito de dar atención inmediata a las atribuciones conferidas a la Comisión Nacional se asignaron los recursos humanos, financieros y materiales con los que venía operando la Comisión para Juárez.

La conformación de la plantilla de personal para dar inicio a las operaciones como Comisión Nacional se integró con 28 plazas adscritas a la entonces Comisión para Juárez, 11 contratos de honorarios y 29 plazas eventuales. Sin embargo, durante el 2009 se dio un recorte de nueve plazas y para 2010 de otras seis; es decir, se integró finalmente por un total de 57 plazas.

Durante el 2010 se dio inicio a los trabajos encaminados a la formalización de la estructura orgánica, tanto al interior de la Secretaría de Gobernación como en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública; sin embargo, las nuevas disposiciones en materia presupuestal, ligadas a la creación de nuevas plazas, han detenido el avance en la conformación de la plantilla de personal hasta la fecha.

### **COMITÉ DE CONTROL Y DESEMPEÑO INSTITUCIONAL**

De acuerdo con las disposiciones en materia de control interno, dictadas por la Secretaría de la Función Pública, corresponde a la CONAVIM, en su calidad de órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, llevar a cabo la constitución de su propio Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI).

El COCODI tiene como propósito contribuir en el cumplimiento de metas y objetivos utilizando en forma integral y ordenada el control interno, a fin de dar un seguimiento puntual del desarrollo institucional en los niveles estratégico, directivo y operativo de la Comisión.

A pesar del contexto de austeridad y control presupuestario en que surge y ha operado la CONAVIM, se ha logrado un ejercicio responsable y eficiente de los recursos, priorizando en todo momento el enfoque basado en resultados.

El COCODI ha identificado como un riesgo estratégico de la CONAVIM la indefinición legal y reglamentaria de sus facultades, en virtud de que la LGAMVLV y su reglamento fueron publicados antes de su creación. Adicionalmente, el reglamento de la LGAMVLV restringe varias de las atribuciones que la LGAMVLV le otorga a la Secretaría de Gobernación y el Decreto de creación de la CONAVIM tiene vacíos legales importantes con respecto a la LGAMVLV.

Derivado de lo anterior, se ha elaborado una propuesta de modificación al Reglamento de la LGAMVLV, que será revisada por la Unidad de Asuntos Jurídicos para su envío posterior a la Consejería Jurídica de Ejecutivo Federal.

### **CAPACITACIÓN INTERNA**

Como parte de la estrategia en materia de fortalecimiento institucional de la CONAVIM, la capacitación de su personal fue una acción prioritaria a partir de que se integró la plantilla de personal. En ese sentido, se han llevado a cabo diversos cursos y talleres para desarrollar y/o fortalecer habilidades de las y los servidores públicos. Entre los que destacan:

- Curso-Taller de Desarrollo de Habilidades de Planeación y Planeación de Estratégica Institucional (agosto de 2009).
- Curso-Taller de Política Pública y Género (julio de 2009).
- Curso virtual sobre sensibilización en género (junio de 2010).
- Taller de clima laboral: un enfoque de autoevaluación y aprendizaje (julio de 2010).
- Curso-taller sobre construcción de equipos de trabajo (julio de 2010).

Asimismo, el personal de la CONAVIM ha participado en algunos cursos especializados de acuerdo con sus actividades y responsabilidades –los cuales estuvieron dirigidos a ciertas áreas y/o perfiles–. En ellos participó un número reducido de personas por invitación de instituciones públicas, privadas e internacionales. Entre los que destacan:

- Taller sobre Prevención de Violencia y Lesiones en Ciudad Juárez (junio de 2009).

- Taller para la identificación y formulación de demandas específicas del fondo mixto Conacyt-Gobierno Municipal de Ciudad Juárez (enero de 2010).
- Curso Anual Especializado en Derecho Internacional Humanitario a Nivel Nacional, en el marco de la Comisión Intersecretarial de Derecho Internacional Humanitario (octubre de 2010).
- Curso sobre el funcionamiento del programa AMBER Alert (julio de 2010).
- Simposio Nacional de AMBER Alert (noviembre de 2010).
- Curso “Marco Lógico y Matriz de Indicadores de Resultados” (diciembre de 2010).



*Primer Informe de Actividades de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres*, se terminó de imprimir en junio de dos mil once. El tiraje consta de dos mil ejemplares y en su composición se utilizaron tipos de la familia Presidencia (Base, Fina, Firme y Fuerte). Edición e impresión: *mc editores*, Selva 53-204, Insurgentes Cuicuilco, 04530 Ciudad de México, tels. (55) 5665 7163, dirección electrónica: [mceditores@hotmail.com](mailto:mceditores@hotmail.com)