Instituto Belisario Domínguez
Senado de la República

INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ
SENADO DE LA REPÚBLICA
DIRECCIÓN GENERAL DE INVESTIGACIÓN ESTRATÉGICA

notasestratégicas

Número 74, marzo 2020.

Recomendaciones de organismos internacionales a México respecto de la violencia contra las mujeres

Ideas clave:

- México ratificó en 1981 la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, que lo compromete a tomar medidas que aseguren el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres.
- Aunque México ha tomado medidas para asegurar el desarrollo de las mujeres, las cifras oficiales muestran que en los últimos años la violencia contra ellas ha ido en aumento.
- De acuerdo con las observaciones y recomendaciones de organismos internacionales, México aún tiene pendientes en materia de violencia y de protección de los derechos humanos de las mujeres.

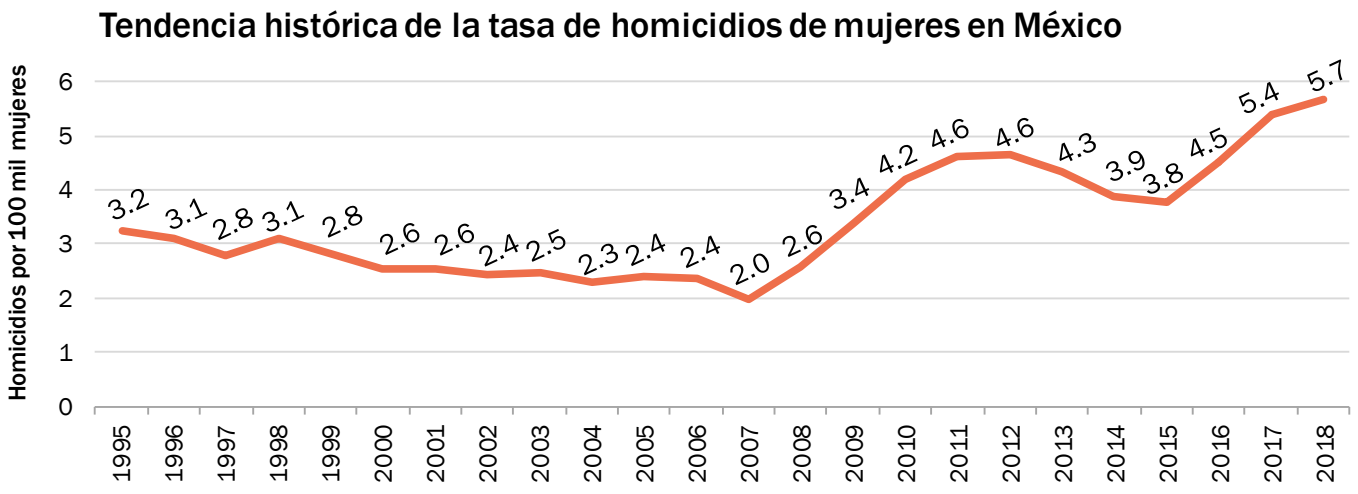
El 18 de diciembre de 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, que entró en vigor el 3 de septiembre de 1981 tras su ratificación por 20 países, entre ellos México.

La *Convención* establece, en su artículo 3, que los Estados Parte tomarán las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objetivo de garantizar los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre. A su vez, estas medidas serán evaluadas periódicamente por su órgano de supervisión, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés).

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), a partir de sus sentencias por casos de violencia contra la mujer y de la violación a sus derechos humanos, ha emitido medidas de carácter correctivo al Estado mexicano en esta materia.

Sin embargo, a pesar de los compromisos internacionales de México por adoptar las medidas apropiadas para garantizar los derechos humanos y las libertades de las mujeres, ellas siguen experimentando violencia, que de acuerdo con cifras oficiales ha ido en aumento.

En este contexto, esta Nota hace una revisión de algunas cifras oficiales que dan cuenta de la violencia de la que son víctimas las mujeres en México. Y presenta las medidas y recomendaciones que organismos internacionales han hecho a México para atender dicho problema, a partir de sus obligaciones en materia de derechos humanos.



Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) disponibles hasta 2018; y del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

1. Cifras sobre la violencia contra las mujeres en México

La *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de diciembre de 1993, establece en su artículo primero, que se entenderá como "violencia contra la Mujer":

> "A los efectos de la presente Declaración, por 'violencia contra la mujer' se entiende **todo acto de violencia basado en la pertinencia al sexo femenino que tanga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o sicológico para la mujer**, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida como en la vida privada" (énfasis añadido; ONU, 1993).

La Declaración, a su vez, señala que la violencia contra la mujer abarca los siguientes actos, sin limitarse a ellos (art. 2):

- Violencia física, sexual y sicológica perpetrada dentro de la comunidad. Incluye: violación; abuso sexual; intimidación sexual en el trabajo, instituciones educacionales y en otros lugares; trata de mujeres; y prostitución forzada.
- Violencia física, sexual y sicológica que se produzca en la familia. Incluidos: malos tratos; abuso sexual en el hogar; violencia relacionada con el dote; violencia por el marido; mutilación genital femenina; actos de violencia perpetrados por miembros de la familia; y violencia relacionada con explotación.

La violencia contra las mujeres en México puede ser dimensionada a partir de la revisión de cifras en fuentes oficiales. Según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), la violencia que enfrentan las mujeres, en términos generales, ha ido en aumento. Esto puede ser observado en la gráfica de la portada de esta Nota, en donde se puede ver claramente que, después de una ligera disminución en la tasa de homicidios de mujeres en el periodo de 1995 a 2007, en 2008 la tasa de homicidios ha experimentado un constante aumento, pasando de 2 mujeres víctimas de homicidio por cada 100 mil mujeres en 2007 a 5.7 en 2018.

Las cifras del INEGI, con datos de 2018 (gráficas página 3), dan cuenta de que las mujeres víctimas de homicidio son principalmente jóvenes entre los 18 y 35 años y con bajos niveles de escolaridad, máximo secundaria. Además, es importante resaltar que, después de 2009, el principal sitio donde ocurre la lesión, que ocasionó el homicidio de una mujer, deja de ser la vivienda y pasa a ser la vía pública.

Por su parte, de acuerdo con las cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), correspondientes a presuntas víctimas (gráficas página 4, durante el proceso de determinación de si hubo o no dicho delito, la parte que alega ser víctima del delito es referida como presunta víctima, en las gráficas se refieren solo como víctimas) registradas en carpetas de investigación por delitos del fuero común reportadas por las procuradurías y fiscalías estatales, las presuntas víctimas de feminicidio aumentaron en más de un 100 por ciento, entre 2015 y 2019, pasando de 426 a 1010 víctimas de este delito. La cifra de presuntas víctimas mujeres de lesiones dolosas también experimentó un aumento en este periodo.

Por su parte, las presuntas víctimas mujeres de trata de personas han disminuido en el periodo de 2015 a 2019. Sin embargo, la CEDAW (2018) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH, 2019:25-26 y 48) han señalado los problemas de información en México en esta materia.

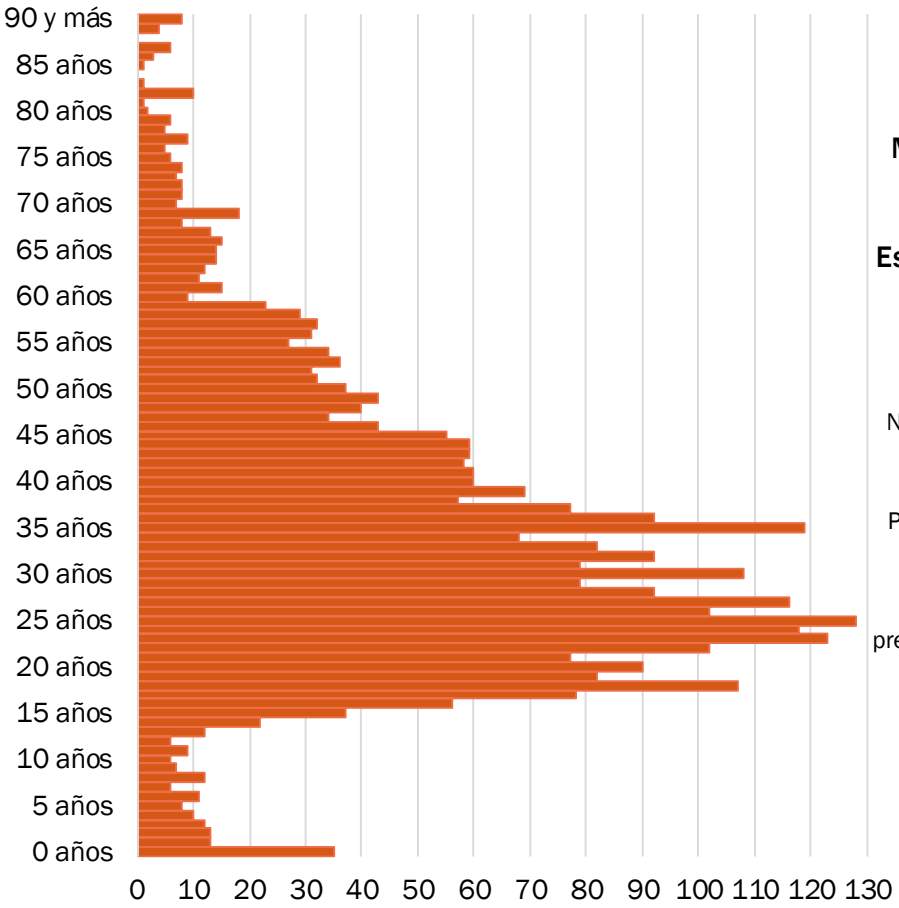
Según cifras del SESNSP, las entidades federativas con mayor número de presuntas víctimas de feminicidio en 2019 (gráficas página 5) fueron Veracruz con 165 víctimas de este delito, Estado de México con 125, Ciudad de México con 71, Nuevo León con 67, Puebla con 60 y Jalisco con 57. Mientras que las entidades con las tasas más altas de presuntas víctimas de feminicidio fueron Morelos y Veracruz ambas con 3.8 por cada 100 mil mujeres, seguidas de Colima con 2.8, Sonora con 2.7 y Sinaloa con 2.5.

Respecto de la violencia que experimentan las mujeres en la comunidad y dentro del hogar (gráficas página 6), según datos de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) realizada por el INEGI, con datos de los años de 2006, 2011 y 2016, las mujeres (de 15 años y más) que reportaron haber sufrido algún tipo de violencia (emocional, física, sexual o económica) a lo largo de su vida en al menos un ámbito (escolar, laboral, comunitario, familiar o de pareja) han aumentado, pasando del 60.7% en 2006 al 66.1% en 2016. En donde, según datos de 2016, el tipo de violencia con mayor prevalencia es la emocional con 49%, seguida de la violencia sexual con 41.3%, la física con el 34% y, finalmente, la económica con el 29%.

De acuerdo con los datos de la ENDIREH para los años de 2006, 2011, y 2016, las mujeres que experimentaron algún tipo de violencia a lo largo de la relación con su pareja representaron alrededor del 45% para estos años. En cuanto a los tipos de violencia, la emocional es la que tiene el porcentaje más alto con un promedio del 40% para estos años, seguida de la violencia sexual con un promedio del 23%. Cuando la violencia proviene de otros agresores, diferentes a la pareja, se incrementa el porcentaje de mujeres que la padecieron, y representan alrededor del 50.7%, siendo ahora la violencia sexual la de mayor prevalencia con alrededor del 37%. Otro dato importante es que la violencia física por parte de otro agresor se incrementó del 8.7% en 2006 al 23.4% en 2016.

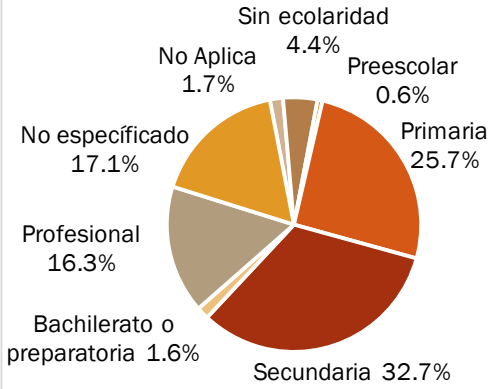
Características de las mujeres víctimas de homicidio

Edad de las mujeres victimas de homicidio en 2018

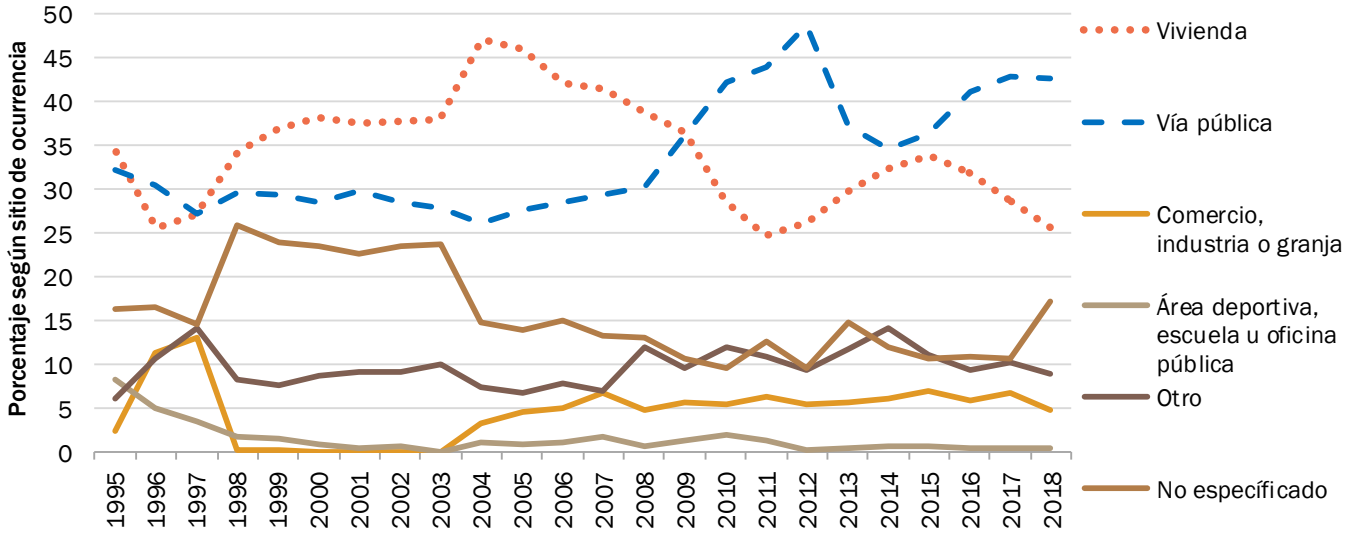


Mujeres víctimas de homicidio en 2018: 3,640

Escolaridad



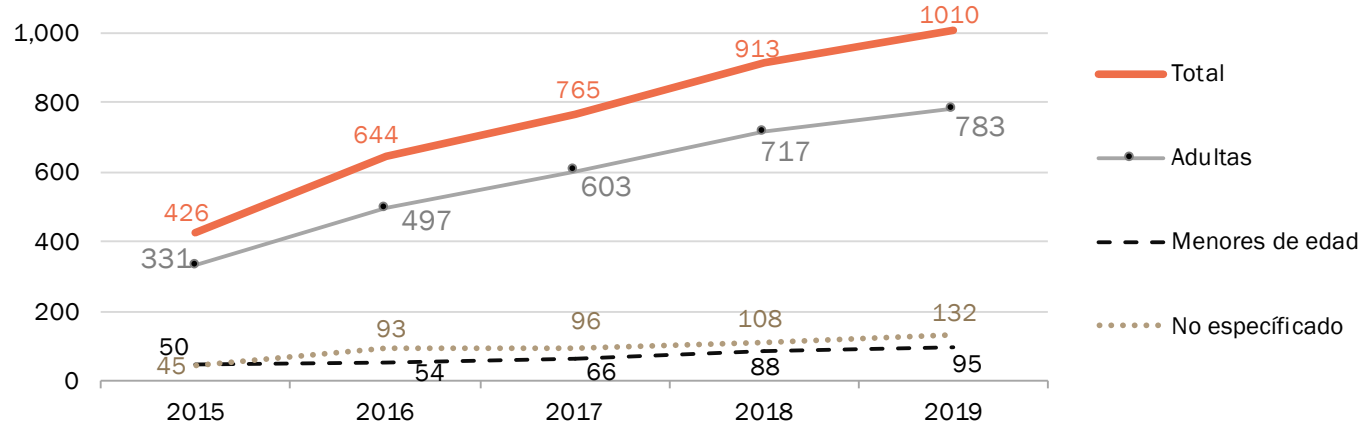
Porcentajes según sitio donde ocurre la lesión que ocasionó el homicidio de una mujer



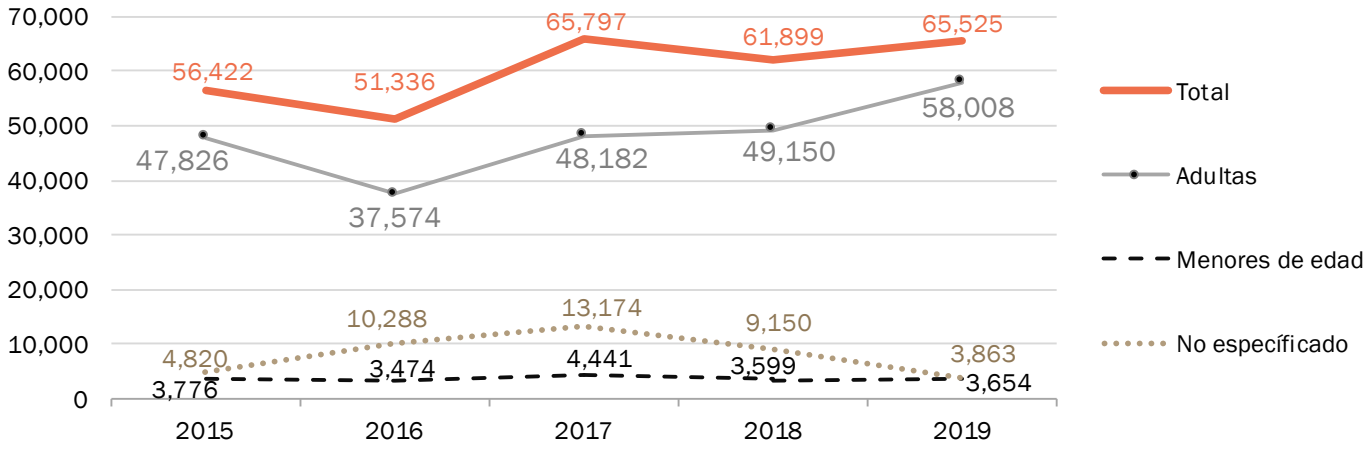
Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) disponibles hasta 2018.

Víctimas mujeres registradas en carpetas de investigación

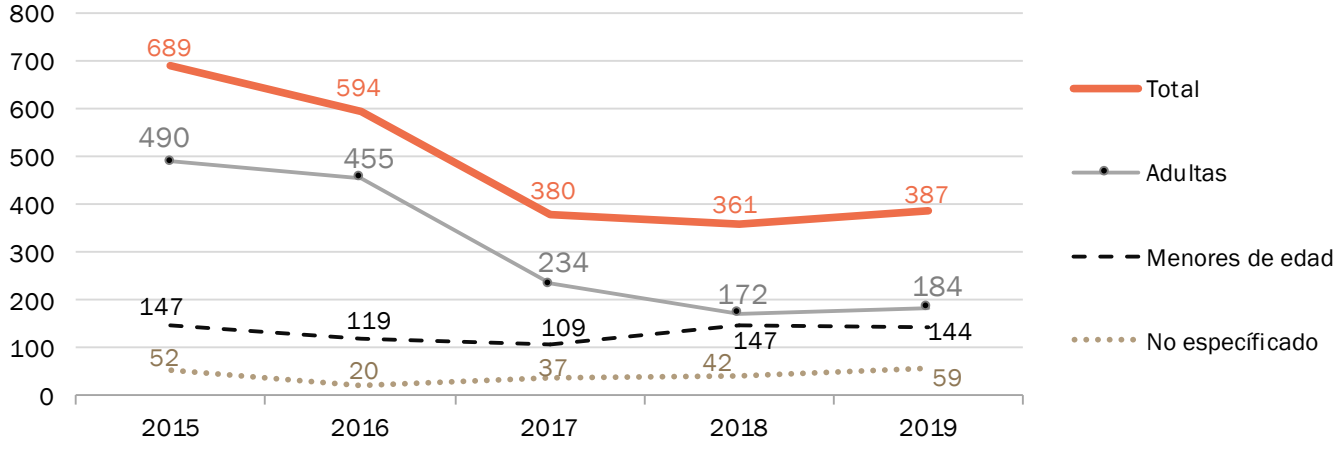
Víctimas de feminicidio



Víctimas de lesiones dolosas



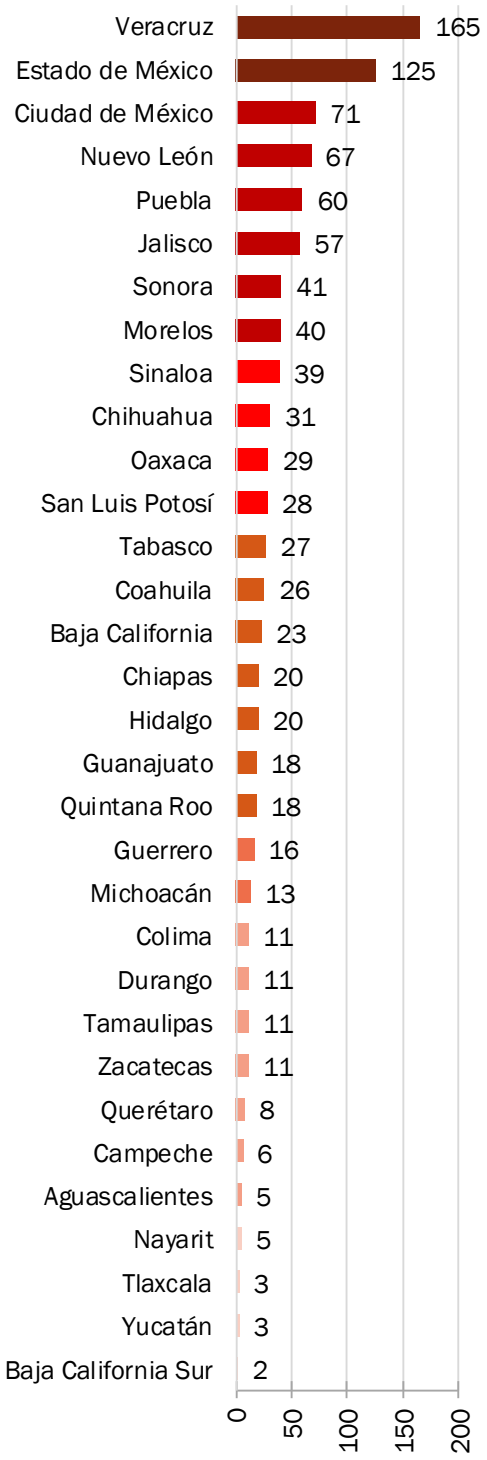
Víctimas de trata de personas



Fuente: elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

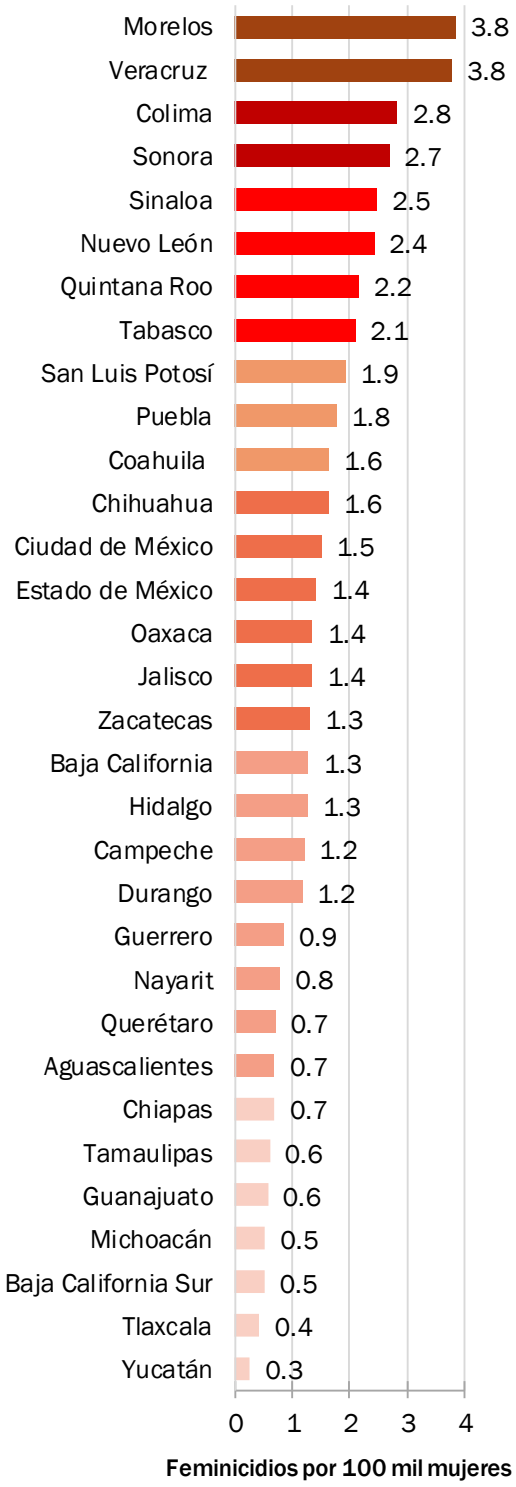
Víctimas de feminicidio por entidad federativa 2019

Víctimas de feminicidio



Fuente: elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

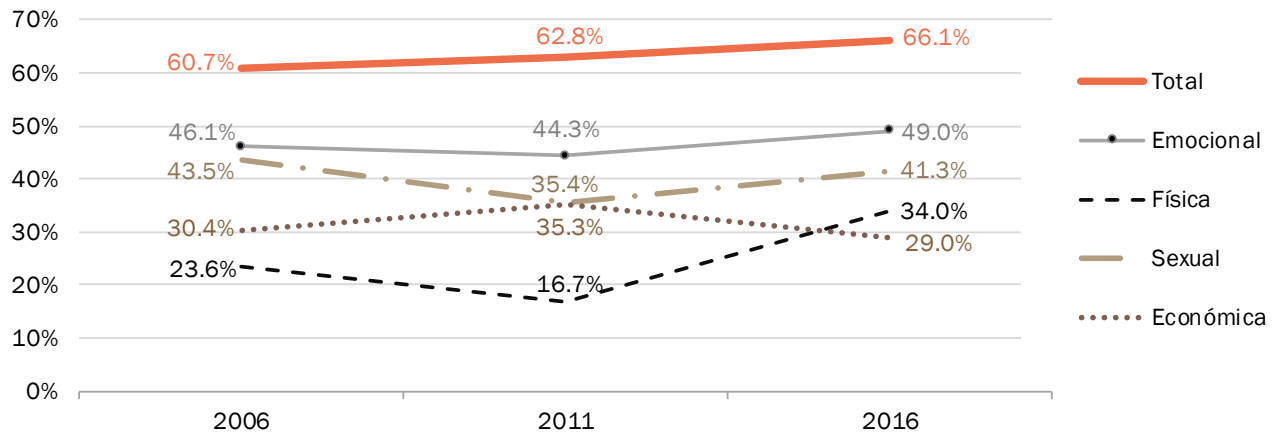
Tasa de víctimas de feminicidio



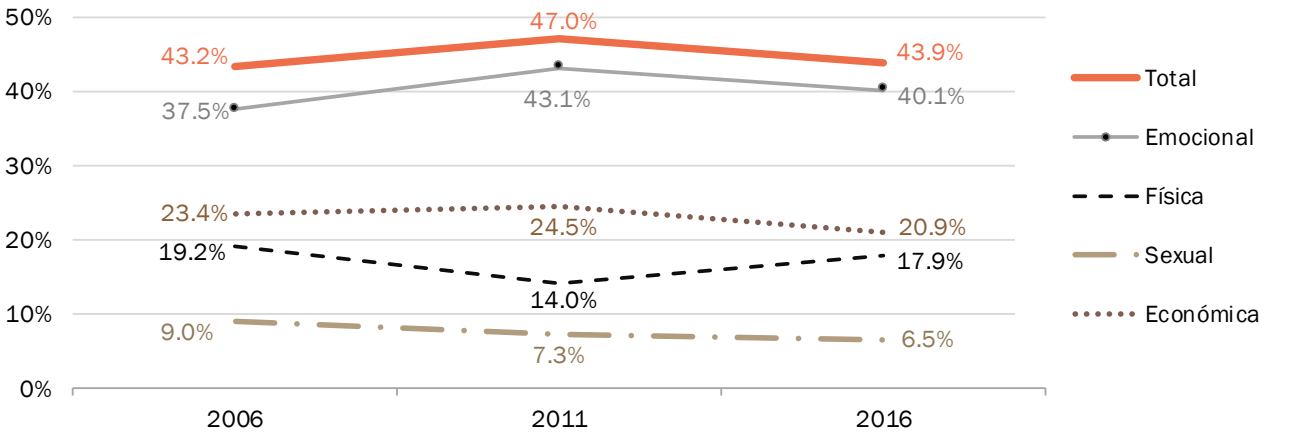
Fuente: elaboración propia con datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP); y del Consejo Nacional de Población (CONAPO).

Experiencia de violencia que enfrentan las mujeres de 15 años y más

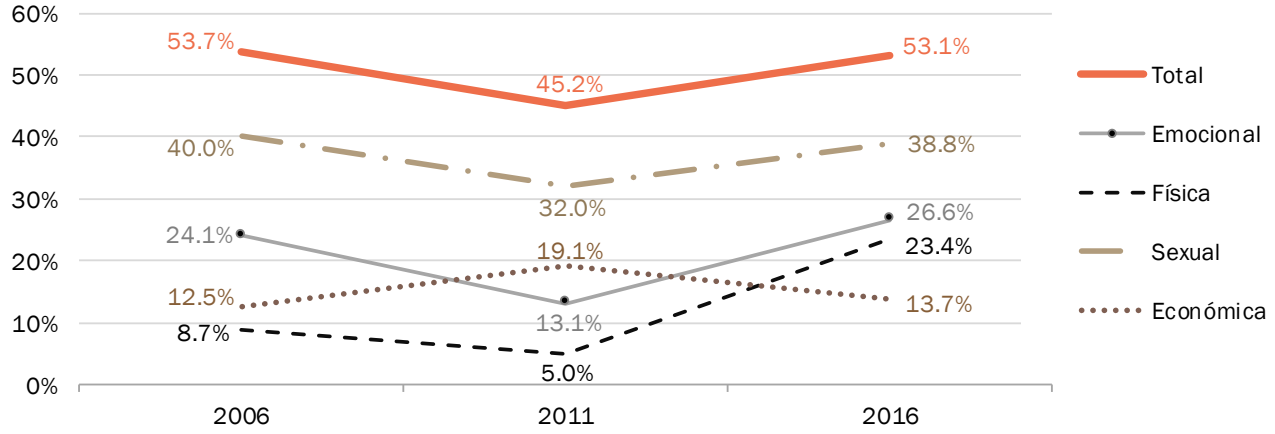
Prevalencia de la violencia entre las mujeres a lo largo de su vida



Prevalencia de la violencia hacia las mujeres por su pareja a lo largo de su vida



Prevalencia de la violencia hacia las mujeres por otros agresores a lo largo de su vida



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH; 2006, 2011 y 2016), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

2. Recomendaciones y medidas de organismos internacionales

De acuerdo con al artículo primero constitucional:

> "[...] **Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales** de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.
>
> "Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley [...]" (énfasis añadido, CPEUM).

Por lo tanto, como explican José Luis Caballero y Daniel García, las obligaciones del Estado mexicano en materia de derechos humanos, no solo provienen de la propia Constitución, sino que también de los tratados internacionales y de las interpretaciones que sus organismos de seguimiento y vigilancia realizan periódicamente (Caballero y García, 2016; Caballero, 2016). A esto se le denomina bloque de constitucionalidad.

En lo que respecta al tema de la violencia contra las mujeres y a las obligaciones del Estado mexicano en esta materia, se presentan, de manera sucinta, las recomendaciones más recientes que el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) realizó a México en 2018, como parte de su informe de cumplimiento de la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer*. Al mismo tiempo, se retoman las sentencias que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) ha emitido al Estado mexicano por casos de violencia contra la mujer.

2.1. Recomendaciones del CEDAW

La *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, aprobada el 18 de diciembre de 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y ratificada por México el 23 de marzo de 1981, en su artículo 1 establece lo que se entenderá por "discriminación contra la mujer":

> "A los efectos de la Presente Convención, la expresión 'discriminación contra la mujer' denotará **toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o 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 la esfera política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera" (énfasis añadido; ONU, 1979).

La *Convención* establece en su artículo 3, que los Estados Parte tomarán las medidas apropiadas, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo de la mujer, con el objetivo de garantizar los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con el hombre.

A su vez, se establece en su artículo 17 que, con el fin de examinar los procesos realizados en la aplicación de la *Convención*, se establecerá un Comité de expertos independientes. En este sentido, se señala que los Estados Parte están comprometidos a someter al Secretario General de las Naciones Unidas un informe, al menos cada cuatro años, que analizara el Comité, sobre las medidas legislativas, judiciales, administrativas o de otra índole que haya adoptado para hacer efectivas las disposiciones de dicha *Convención* (art. 18).

En este sentido, el 25 de julio de 2018, el CEDAW, emitió sus Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México. En dicho informe se muestran las principales problemáticas y recomendaciones que el CEDAW identificó en materia de violencia contra las mujeres. Entre las principales recomendaciones se encuentran:

- Reforzar la estrategia de seguridad pública que acabe con los altos niveles de inseguridad y violencia que afectan a mujeres y niñas;
- Adoptar medidas de carácter urgente para prevenir las muertes violentas, los asesinatos y las desapariciones forzadas de mujeres;
- Normalizar los protocolos de investigación policial del feminicidio en todo el país;
- Capacitar a jueces, fiscales, defensores públicos, abogados y agentes de policía acerca de los derechos de la mujer y la igualdad de género;
- Establecer un mecanismo de denuncia judicial específico para los casos de discriminación contra las mujeres;
- Adoptar medidas eficaces que hagan que el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se aplique en el conjunto de los sistemas judiciales federal y estatales;
- Reformar el artículo 73 constitucional para que el Congreso pueda aprobar un código penal nacional;
- Obligar a las autoridades federales, estatales y locales a aplicar leyes para la prevención y la eliminación de la discriminación de las mujeres;
- Reforzar los mecanismos de recopilación sistemática de datos sobre la violencia contra las mujeres y niñas.

En el Cuadro 1 se presentan, de forma sintética, los principales problemas de discriminación y violencia contra las mujeres, que el CEDAW identificó en México, así como las recomendaciones para enfrentarlos.

Cuadro 1. Principales recomendaciones para México por parte del CEDAW en 2018

Principales motivos de preocupación	Principales recomendaciones
Contexto general y violencia de género	
La persistencia de los altos niveles de inseguridad, violencia y delincuencia organizada en el Estado Parte, así como los problemas asociados a las estrategias de seguridad pública, están afectando negativamente al ejercicio de los derechos humanos de las mujeres y las niñas.	a) Refuerce su estrategia de seguridad pública para luchar contra la delincuencia organizada, en cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, incluidas las derivadas de la Convención, y acabe con los altos niveles de inseguridad y violencia que siguen afectando a las mujeres y las niñas; b) Adopte las medidas adecuadas para mejorar el conocimiento de los derechos humanos de las mujeres mediante campañas y actividades públicas con la participación activa de organizaciones de mujeres, y para contrarrestar la propaganda contra la igualdad de género.
Marco legislativo y definición de discriminación contra la mujer	
a) La persistencia de las disposiciones discriminatorias por motivos de sexo en la legislación y la falta de armonización entre los códigos civiles y penales de los estados; b) La falta de mecanismos eficaces y la insuficiencia de los presupuestos estatales asignados a la aplicación de las leyes sobre la igualdad de género y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia y a su seguimiento; c) La falta de un código penal unificado y de un mecanismo judicial para resolver los casos de discriminación contra las mujeres.	a) Derogue todas las disposiciones legislativas discriminatorias con las mujeres y las niñas, y armonice las definiciones jurídicas y las sanciones relativas a los actos de discriminación y violencia contra las mujeres; b) Reforme el artículo 73 de la Constitución para que el Congreso pueda aprobar un código penal nacional; c) Establezca un mecanismo de denuncia judicial específico para los casos de discriminación contra las mujeres y vele por que se asignen los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para su aplicación efectiva; d) Apruebe una hoja de ruta dotada de recursos suficientes, un calendario y metas mensurables para obligar a las autoridades federales, estatales y locales a aplicar las leyes relativas a la prevención y la eliminación de todas las formas de discriminación de facto de las mujeres.
Acceso a la justicia	
La existencia de trabas institucionales, estructurales y prácticas muy asentadas que dificultan el acceso de las mujeres a la justicia como estereotipos discriminatorios, escaso conocimiento de los derechos de las mujeres, barreras financieras, lingüísticas y geográficas.	a) Que el Estado vele por que se capacite, de manera sistemática y obligatoria, a los jueces, los fiscales, los defensores públicos, los abogados, los agentes de policía y otros funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en los planos federal, estatal y local, acerca de los derechos de la mujer y la igualdad de género; b) Adopte medidas eficaces que hagan que el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se aplique en el conjunto de los sistemas judiciales federal y estatales; c) Revise la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2015 para garantizar que se publiquen todas las decisiones de los tribunales; d) Implante un sistema de tribunales móviles y asistencia jurídica gratuita destinado a facilitar el acceso a la justicia de las mujeres que viven en zonas rurales y remotas; e) Aliente a las mujeres a denunciar los incidentes de violencia de género mediante el acceso de recursos efectivos y oportunos.
Estereotipos	
La normalización de la violencia contra las mujeres y las imágenes estereotipadas y sexualizadas de que son objeto las mujeres en los medios de comunicación mayoritarios.	a) Elabore una estrategia de formación para profesionales de los medios de comunicación que comprenda directrices y mecanismos de control para eliminar los

Principales motivos de preocupación	Principales recomendaciones
	estereotipos discriminatorios contra las mujeres y alentar una cobertura informativa que tenga en cuenta las cuestiones de género; b) Aplique plenamente el Convenio por la Igualdad de Género y el Combate a la Violencia contra las Mujeres en los Medios de Comunicación.
Violencia de género contra las mujeres	
a) La persistencia de los patrones de uso generalizado de la violencia por razón de género contra las mujeres y las niñas en el Estado Parte, incluidas la violencia física, psicológica, sexual y económica, así como el aumento de la violencia doméstica, las desapariciones forzadas, la tortura sexual y los asesinatos, especialmente los feminicidios; b) Los delitos mencionados con anterioridad a menudo son perpetrados por agentes estatales y no estatales, incluidos los grupos de delincuentes organizados; c) La alta incidencia de desapariciones forzadas que afectan a las mujeres, ya sean víctimas directas o indirectas; d) Las barreras persistentes que siguen impidiendo la aplicación efectiva del mecanismo de alerta de violencia de género contra las mujeres a nivel federal, estatal y municipal; e) Las denuncias de uso de la violencia por parte de agentes estatales y no estatales contra mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero; f) Los escasos datos estadísticos sobre la violencia contra la mujer desglosados por tipo de violencia y relación entre el autor y la víctima;	a) Adopte medidas de carácter urgente para prevenir las muertes violentas, los asesinatos y las desapariciones forzadas de mujeres, en particular combatiendo las causas profundas de esos actos, como la violencia armada, la delincuencia organizada, el tráfico de estupefacientes, los estereotipos discriminatorios, la pobreza y la marginación de las mujeres; b) Investigue, enjuicie y sancione como corresponda a los responsables, incluidos los agentes estatales y no estatales; c) Normalice los protocolos de investigación policial del feminicidio en todo el Estado Parte y garantice la aplicación efectiva de las disposiciones del derecho penal sobre el feminicidio; d) Simplifique y armonice en los estados los procedimientos de activación del Programa Alerta AMBER y el Protocolo Alba, así como adoptar otras políticas y protocolos para agilizar la búsqueda de las mujeres y niñas desaparecidas, y mitigar los riesgos asociados con la desaparición de mujeres y niñas, como el feminicidio y la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual y trabajo forzoso; e) Vele por que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas refuerce su perspectiva de género; f) Evalúe la repercusión del mecanismo de alerta de violencia de género; g) Subsane la falta de medidas de protección de la dignidad y la integridad de las mujeres lesbianas, bisexuales y transgénero; h) Refuerce los mecanismos de recopilación sistemática de datos sobre la violencia contra las mujeres y las niñas, incluidos los feminicidios, y las desapariciones forzadas, desglosados por tipo de violencia y relación con los perpetradores.
Las mujeres, la paz y la seguridad	
La escasa participación e inclusión de la mujer en los procesos y estrategias para hacer frente a la situación de la violencia e inseguridad generalizadas en el país, incluida la delincuencia organizada.	a) Elabore un plan de acción nacional, en colaboración con organizaciones de mujeres de la sociedad civil, para garantizar la participación de las mujeres en la lucha contra la inseguridad, la violencia y la delincuencia organizada en el país;
Defensoras de los derechos humanos	
Las mujeres periodistas y defensoras de los derechos humanos son cada vez con mayor frecuencia objeto de diversos actos de violencia, en algunos casos presuntamente cometidos por agentes del Estado.	Tome medidas concretas y efectivas para aplicar plenamente en todos los estados el Mecanismo Federal de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

Principales motivos de preocupación	Principales recomendaciones
Trata y explotación de la prostitución	
a) La falta de mecanismos armonizados y coordinados en los planos estatal y municipal para la aplicación efectiva de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos. b) La falta de una estrategia integral de lucha contra la trata de personas y el escaso uso de datos desglosados por sexo y edad sobre las víctimas. c) Las bajas tasas de enjuiciamiento y condena en casos de trata de personas y la revictimización de las mujeres y las niñas. d) Las escasas medidas de asistencia, rehabilitación y reintegración de las víctimas, el número insuficiente de centros de acogida y el acceso limitado a medidas de asesoramiento, tratamiento médico, apoyo psicológico y reparación. e) La presunta complicidad entre agentes del Estado y bandas internacionales de delincuentes organizados y los fenómenos consiguientes de corrupción e impunidad.	a) Asigne recursos humanos, técnicos y financieros suficientes para la aplicación eficaz y armonizada de la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos en todos los estados; b) Investigue, enjuicie y sancione adecuadamente a los responsables de trata de personas, especialmente mujeres y niñas, y elabore directrices nacionales para la rápida detección y remisión de las víctimas; c) Refuerce el apoyo a las mujeres víctimas de trata, en particular las mujeres migrantes y las niñas indígenas; d) Fomente la cooperación regional con los países de origen y de destino a fin de prevenir la trata mediante el intercambio de información y la armonización de los procedimientos; e) Adopte medidas eficaces para proteger a las mujeres que ejercen la prostitución de la explotación y los abusos.
Mujeres migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo	
a) Las mujeres migrantes siguen siendo sistemáticamente detenidas en virtud de la Ley de Migración, que el Programa Piloto de Cuidado y Acogida Alternativa no está disponible en todos los estados y que muchas mujeres y niñas solicitantes de asilo no tienen un acceso efectivo a los procedimientos de asilo. b) Preocupa la incidencia de las desapariciones forzadas de migrantes y los altos niveles de violencia de género, sobre todo en las zonas del país que limitan con los Estados Unidos de América.	a) Revise la Ley de Migración con miras a abolir la detención sistemática y, entre tanto, extienda el Programa Piloto de Cuidado y Acogida Alternativa a todos los estados; b) Ofrezca acceso efectivo a unos procedimientos de determinación de la condición de refugiado que sean justos, eficientes y tengan en cuenta las cuestiones de género; c) Haga que se respeten en todos los estados los derechos de las mujeres y las niñas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo a los servicios de salud, la vivienda y el empleo; d) Vele por que se investiguen de manera efectiva todos los casos de desapariciones forzadas de mujeres migrantes y por que los responsables sean enjuiciados y castigados con sanciones proporcionales a la gravedad de sus delitos.
Mujeres reclusas	
Las condiciones existentes en muchos centros de detención, especialmente los situados en zonas remotas, que ofrecen a las mujeres un acceso limitado a servicios de salud, como la atención obstétrica y ginecológica, servicios jurídicos, medidas de rehabilitación y reintegración, y el contacto con familiares	a) Profundice la reforma del sistema penitenciario y armonice la aplicación de medidas no privativas de libertad en todos los estados. b) El Comité recomienda además que el Estado Parte mejore las condiciones penitenciarias para garantizar, en particular, el acceso a servicios adecuados de atención de la salud, como la atención obstétrica y ginecológica, y a servicios jurídicos, de conformidad con las Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes.
Matrimonio y relaciones familiares	
La aplicación efectiva en los estados del artículo 45 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes que dispone el aumento a 18 años la edad mínima de matrimonio de las muchachas y los muchachos.	a) Vele por la aplicación efectiva del artículo 45 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, haciendo que la edad mínima de matrimonio de muchachas y muchachos, que es de 18 años, se refleje en

Principales motivos de preocupación	Principales recomendaciones
	las leyes de todos los estados y se respete en la práctica en todo el país. b) El Estado Parte realice amplias campañas de concienciación para contrarrestar las actitudes culturales que legitiman el matrimonio precoz y que implante mecanismos de registro de todos los matrimonios, especialmente en las zonas rurales y remotas y en las poblaciones indígenas.

Fuente: elaboración propia con información del CEDAW (2018).

Para finalizar, las observaciones del CEDAW (2018) incluyen otros temas de apremiante atención relacionados con la realización de otro conjunto de derechos humanos de las mujeres, como son los políticos, a la educación, al empleo y a la salud. En este sentido, bajo el principio de interdependencia, que establece que "el disfrute de un derecho en particular o un grupo de derechos dependen para su existencia de la realización de otro derecho o de otro grupo de derechos" (Serrano y Vázquez, 2013: 40), es necesario leer las observaciones del Comité bajo un mismo conjunto y no de manera separada. Es decir, que el cumplimiento de las observaciones hechas a México para garantizar el derecho de las mujeres a la igualdad y a la no discriminación, y a una vida libre de violencia, requiere del cumplimiento integral de cada una de las recomendaciones.

2.2. Medidas coercitivas de la CoIDH

En el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, el Estado mexicano también cuenta con obligaciones internacionales derivadas de algunas sentencias que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) ha resuelto en casos de violencia contra la mujer.

Respecto de la desaparición de mujeres, en la sentencia *Caso González y Otras ("Campo Algodonero") vs. México* (CoIDH, 2009), por la responsabilidad del Estado mexicano en la desaparición y posterior muerte de tres jóvenes mujeres, cuyos cuerpos fueron encontrados en un campo algodonero de Ciudad Juárez, Chihuahua en noviembre de 2001, se establecen las directrices para la investigación de estos casos (párr. 12, puntos resolutivos):

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

La misma sentencia establece además las directrices que debe cumplir un mecanismo de búsqueda y localización de mujeres desaparecidas (CoIDH, 2009: párr. 19, puntos resolutivos). Asimismo, establece contar con programas y cursos permanentes de educación y capacitación en derechos humanos y género dirigido a funcionarios públicos para la conducción de averiguaciones previas y procesos judiciales relacionados con violencia y homicidio contra las mujeres por razones de género (CoIDH, 2009: par. 22, puntos resolutivos).

En lo que respecta a las sentencias sobre el *Caso Rosendo Cantú y Otras vs México* (CoIDH, 2010), por la responsabilidad del Estado mexicano por la violación de la indígena Valentina Rosendo Cantú por miembros del Ejército mexicano, ocurrida el 16 de febrero de 2002; y el *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs México* (CoIDH, 2018), por la responsabilidad del Estado mexicano por la tortura sexual de once mujeres por parte de elementos de la Policía Federal y estatal en los municipios de Texcoco y San Salvador Atenco en mayo de 2006, la CoIDH resolvió:

- Adoptar, en un plazo razonable, las reformas legislativas pertinentes para compatibilizar el artículo 57 del Código de Justicia Militar con los estándares internacionales en la materia y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CoIDH, 2010: párr. 12, puntos resolutivos).
- El Estado deberá adoptar las reformas pertinentes para permitir que las personas afectadas por la intervención del fuero militar cuenten con un recurso efectivo de impugnación de tal competencia (CoIDH, 2010: párr. 13, puntos resolutivos).
- El Estado deberá continuar implementando programas y cursos permanentes de capacitación sobre investigación diligente en casos de violencia sexual contra las mujeres, que incluyan una perspectiva de género y etnicidad, los cuales deberán impartirse a los funcionarios federales y de los estados (CoIDH, 2010: párr. 17, puntos resolutivos).
- El Estado deberá continuar con las acciones desarrolladas en materia de capacitación en derechos humanos de integrantes de las Fuerzas Armadas (CoIDH, 2010: párr. 18, puntos resolutivos).
- Durante la investigación y el juzgamiento, el Estado debe asegurar el pleno acceso y la capacidad de actuar de la víctima en todas las etapas. En un caso en que la víctima sea mujer e indígena, el Estado tiene el deber de continuar proporcionando los medios para que acceda y participe en las diligencias del caso, para lo cual debe asegurarle la provisión de intérprete y apoyo desde una perspectiva de género, en consideración de sus circunstancias de especial vulnerabilidad (CoIDH, 2010: párr. 213; 2018: párr. 339).
- Es preciso disponer una medida de reparación que brinde una atención adecuada a los padecimientos físicos, psicológicos o psiquiátricos sufridos por las víctimas, atendiendo a sus especificidades de género, etnicidad y antecedentes. Por lo tanto, se dispone la obligación a cargo del Estado de brindarles gratuitamente y de forma inmediata, el tratamiento médico y psicológico o psiquiátrico que requieran. Los tratamientos deben ser provistos por el tiempo que sea necesario, y deben incluir la provisión de medicamentos y, en su caso, transporte, intérprete y otros gastos directamente relacionados y que sean estrictamente necesarios (CoIDH, 2010: párr. 252; 2018: párr. 341).
- Fortalecer la atención y los centros de salud para el tratamiento de mujeres que hayan sufrido violencia a través de la provisión de recursos materiales y personales, incluyendo la disposición de traductores de lenguas indígenas, así como mediante la utilización de un protocolo de actuación adecuado, lo anterior en el marco de la implementación de programas sobre atención a víctimas de violencia (CoIDH, 2010: párr. 260).
- El Estado deberá asegurar que los servicios de atención a las mujeres víctimas de violencia sexual sean proporcionados por las instituciones indicadas por México, entre otras, el Ministerio Público en Ayutla de los Libres, a través de la provisión de los recursos materiales y personales, cuyas actividades deberán ser fortalecidas mediante acciones de capacitación (CoIDH, 2010: párr. 22, puntos resolutivos).
- El Estado debe, en un plazo de dos años, crear un plan de capacitación de oficiales de la Policía Federal y del estado de México, orientado (CoIDH, 2018: párr. 355):
  i. sensibilizar en abordar con perspectiva de género los operativos policiales y el absoluto deber de respeto y protección de la población civil.
  ii. capacitar a los agentes de policía sobre los estándares en materia del uso de la fuerza en contextos de protesta social establecidos en esta Sentencia y en la jurisprudencia de esta Corte.
- El Estado debe establecer un mecanismo de monitoreo y fiscalización para medir y evaluar la efectividad de las políticas e instituciones existentes en materia de rendición de cuentas y monitoreo del uso de la fuerza de la Policía Federal y la policía del estado de México, dentro del cual se permita la participación de miembros de la sociedad civil (CoIDH, 2018: párr. 13, puntos resolutivos).
- El Estado debe, en un plazo de dos años, elaborar un plan de fortalecimiento calendarizado del Mecanismo de Seguimiento de Casos de Tortura Sexual cometida contra Mujeres, en los términos del párrafo 360 de la presente Sentencia (CoIDH, 2018: párr. 15, puntos resolutivos).

Consideraciones finales

Las cifras oficiales dan cuenta del aumento de la violencia contra las mujeres en México. La tasa de mujeres víctimas de homicidio se ha incrementado, sobre todo, partir del año de 2008. La misma tendencia ocurre con las víctimas mujeres registradas en las

carpetas de investigación para los delitos de feminicidio y lesiones dolosas.

La revisión de las recomendaciones y sentencias, que organismos internacionales defensores de derechos humanos, han hecho al Estado mexicano en materia de discriminación y violencia contra la mujer, permiten identificar tres causas recurrentes que agravan esta problemática:

1. La falta de mecanismos eficientes y adecuados para acceder a la justicia.
2. Las deficiencias en los procesos de investigación para dar con los responsables y sancionarlos.
3. La falta de recursos humanos, técnicos y financieros a programas y políticas dirigidas a las mujeres.

Al mismo tiempo, es recurrente el señalamiento de una falta de perspectiva de género en el actuar de las instituciones estatales. Estas causas en su conjunto dejan ver un preocupante estado de graves violaciones a los derechos humanos de las mujeres, por lo que es imperativo que, bajo el contexto actual, el Estado mexicano, en seguimiento a sus obligaciones internacionales, implemente medidas y políticas transformadoras que permitan un avance real en erradicar los diversos tipos de violencias contra las mujeres.

REFERENCIAS

Caballero, J.L (2016) "La interpretación conforme en el escenario jurídico mexicano. Algunas pautas para su aplicación a cinco años de la reforma constitucional de 2011", Revista del Centro de Estudios Constitucionales, Año II, número 3, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, julio – diciembre, pp. 37-50.

Caballero, J.L y García, D. (2016). "El sistema de interpretación constitucional. Apuntes sobre la descripción y funcionalidad de la interpretación conforme presente en el artículo 1º de la Constitución", en *Derechos del pueblo mexicano: México a través de sus constituciones, Tomo V, México*, Miguel Ángel Porrúa, pp. 31-45.

CEDAW (2018) "Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México", CEDAW/C/MEX/CO9. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Ginebra, Naciones Unidas.

CoIDH (2018) *Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual en Atenco vs México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia de 28 de noviembre.

CoIDH (2010) *Caso Rosendo Cantú y Otras vs México.* Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia de 31 de agosto.

CoIDH (2009) *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia de 16 de noviembre.

CNDH (2019) *Diagnóstico sobre la Situación de la Trata de Personas en México 2019*. Resumen Ejecutivo. Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

INEGI (2020) *Registros administrativos, Mortalidad, Defunciones por homicidio*. Instituto Nacional de Estadística y Geografía. Última consulta 24/02/2020.

INEGI (2006, 2011, 2016) *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares.* Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

ONU (1993) *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer.* Organización de las Naciones Unidas.

ONU (1979) *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*. Organización de las Naciones Unidas.

Serrano, S y D. Vázquez (2013) *Los Derechos en Acción. Obligaciones y principios de derechos humanos. México*, FLACSO.

notas estratégicas son investigaciones sintéticas relevantes para el Senado de la República. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores.

Elaboración de este número a cargo de Juan Manuel Rodríguez Carrillo y Susana Ramírez Hernández.

El Instituto Belisario Domínguez es un órgano del Senado de la República especializado en investigaciones legislativas aplicadas