Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

IX. CONCLUSIONES GENERALES

El principal objetivo de la presente investigación ha sido generar un diagnóstico sobre los alcances y el grado de cumplimiento de las recomendaciones generales o propuestas de recomendación, según sea el caso. "Medir el impacto", se dice en varias partes del estudio, ya sea en políticas públicas, legislación, variabilidad de las quejas, etc. Sin embargo, parece más adecuado referirnos a incidencia o trascendencia de los instrumentos de posicionamiento. El término impacto lleva a pensar en la modificación, huella o señal que se produce, mientras el término incidencia tiene que ver con alguna influencia o repercusión.

La investigación que ahora se presenta abarcó instrumentos que se generaron desde 2002 hasta 2015. Parte del recorte metodológico que se elaboró para cumplir con los objetivos fue buscar, hasta dos años después de la emisión de la RG03/2002, de los 5 informes especiales y de dos evaluaciones integrales, la correspondiente incidencia en cuatro ámbitos previamente seleccionados: políticas públicas, medios de comunicación, leyes y reglamentos, y variabilidad de las quejas.

Después de realizar un análisis de la construcción interna de cada uno de los documentos estudiados, dimos cuenta de que están elaborados de manera distinta, lo que eliminó la posibilidad de establecer una metodología de investigación totalmente homogénea para todos los instrumentos. Desde el primer planteamiento metodológico advertimos lo adecuado que era utilizar una metodología flexible que pudiera adaptarse a las singularidades de cada instrumento. Por ello, la metodología básica que se planteó y que se utilizó para el análisis está conformada por estructuras mínimas no rígidas que permitieron diseñar, como complemento, estrategias metodológicas de análisis para conocer en profundidad las características de cada instrumento. Si todos ellos eran diferentes entre sí, la estructura metodológica complementaria tenía que ser distinta, ya que, tanto la RG03/2002, como los cinco informes especiales en diversas temáticas que afectan los derechos de las mujeres, enfrentaban realidades problemáticas situadas en distintos contextos espacio-temporales. Aunque los informes especiales cumplen con los requisitos establecidos en el Reglamento Interior de la CNDH, la forma de elaboración, recolección y sistematización de la información, así como la enunciación de los hechos e interpretaciones, etcétera, fue en todos los casos distinta.

Instrumentos de posicionamiento sobre mujeres privadas de su libertad en centros de reinserción de la República Mexicana (Tema uno)

La RG03/2002 sobre mujeres privadas centros de reclusión en la República Mexicana fue el documento más antiguo que se revisó, lo que aparejó dificultades para acceder a documentos 15 años después. En cuanto a los dos informes posteriores sobre el mismo tema o tema uno, fue relativamente más sencillo acceder a información que diera cuenta de hasta qué punto habían sido tomadas en consideración algunas de las recomendaciones o propuestas, en los

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

cuatro ámbitos establecidos. El análisis al exterior de los tres instrumentos de la CNDH en el tema uno, reveló que, en políticas públicas, ninguno de éstos, ni sus recomendaciones, fueron considerados o, por lo menos, se les refirió, más allá de las fortalezas y debilidades de cada uno de ellos.

Es importante mencionar que el tema de mujeres privadas de la libertad, en su apartado de políticas públicas, era algo poco considerado en 2002, ya que apenas en 2013 pero, sobre todo, en 2015, se empieza a evidenciar con más éxito la situación de desigualdad y de vulneración a sus derechos humanos. De acuerdo con el análisis de las notas de prensa a las que se tuvo acceso, la CNDH logró posicionar el tema, sobre todo en 2015, evidenciando la situación de las mujeres-madres que viven con sus hijos en los centros. Sin embargo, a nivel legislativo, las leyes se vieron casi nada modificadas por las propuestas de recomendación de la CNDH. La mayoría de éstas, fueron llamados a los gobiernos para no violentar las normas constitucionales existentes, como la separación por sexo y por condición jurídica, más que de reformas de ley. La situación era preocupante porque en muchos de los estados ya existían normas de regulación pero que no se cumplían y, cuando lo recomendado por los instrumentos de posicionamiento no estaba contemplado en las leyes, tampoco éstas se reformaban. En este contexto, llamó la atención que la RG03/2002 haya tenido incidencia en la reforma de 2015 a Ley de Ejecución de Penas y Medidas Judiciales del Estado de Baja California, en la cual se incluyó la obligación de contar con "espacios para el desarrollo infantil" en los centros de reclusión. La iniciativa de ley de tal reforma hacía alusión directa a la segunda recomendación general de la mencionada RG03/2002. Como se ha señalado, en un giro político, ese Estado decidió derogar dicha reforma al cambiar de criterio al respecto.

El panorama en 2015 ya era muy diferente al de 2002, pues, como se dijo, el tema ya se había posicionado como de urgente atención. Además, estaban en pleno auge las negociaciones para la creación de la nueva Ley Nacional de Ejecución Penal, la cual abarcó la tutela y regulación de más derechos que los planteados por las propuestas de los instrumentos aquí analizados.

El contexto de transformación del sistema de ejecución penal pudo ser una oportunidad para que la CNDH posicionara sus instrumentos y recomendaciones en la negociación de la elaboración y aprobación de la nueva Ley. Sin embargo, su participación fue de poca influencia, de acuerdo con lo reportado por un estudio del CIESAS.[178]

Los instrumentos de posicionamiento tampoco tuvieron alguna influencia en el ámbito reglamentario sobre el tema. Además, casi no se realizaron reformas en el periodo posterior de la emisión, tanto de la RG03/2002 como del IE 2013. Incluso, todavía hasta 2013, poco antes de la expedición de la nueva Ley Nacional de Ejecución Penal, había estados sin reglamento.

178 Informe de *Gestación y aprobación de la Ley Nacional de Ejecución Penal,* elaborado por el Programa Especial Ciudadano del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (2016).

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

Sobre la variabilidad de las quejas, no se obtuvo más información de la CNDH que aquella que se pudo consultar mediante los informes anuales de la Comisión. Se observó que, aun después de la emisión del IE 2015, el número de quejas aumentó en 2016 con respecto al año anterior. La información no pudo ser analizada con mayor detalle y profundidad, ya que en los informes anuales no se explicita información cualitativa ni comparaciones cuantitativas desagregadas por sexo que permitan determinar algún tipo de incidencia de los instrumentos de posicionamiento en la variabilidad de quejas.

De los instrumentos que se analizan en el presente estudio, sólo uno fue Recomendación General sobre el tema de mujeres privadas de la libertad en centros de Reclusión de la República Mexicana. Dicho instrumento fue emitido en 2002, lo cual dificultó, como ya se mencionó, la labor de encontrar documentos, tales como dictámenes legislativos.

Ante tales circunstancias, una de las conclusiones a las que llevó el presente estudio fue que la propia CNDH, a través de lo prescrito sobre las recomendaciones generales en el artículo 140 de su Reglamento Interno, dificulta establecer mecanismos de seguimiento puntuales sobre el grado de su cumplimiento. La redacción del último párrafo del citado artículo reglamentario ha generado duda o confusión sobre la demanda de parte de la Comisión de que se dé respuesta a sus recomendaciones generales (cosa que se entendería obligatoria apenas desde 2011), pues señala que éstas no "requieren aceptación" de parte de la autoridad, lo cual resulta innecesario establecer en tanto que todas las recomendaciones son no vinculantes. Esta situación podría hacer pensar que el referido artículo 140 del Reglamento Interno de la Comisión prescribe en realidad que la misma CNDH no puede requerir respuesta.

De acuerdo con el artículo 102 constitucional, Apartado B, párrafo segundo, los organismos de protección de los derechos humanos "formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias, denuncias y quejas ante las autoridades respectivas. Todo servidor público está obligado a responder, las recomendaciones que les presenten estos organismos". El texto constitucional se refiere a recomendaciones, sin hacer distinción alguna entre ellas. Se debe tomar en cuenta que, al momento de la emisión de la RG03/2002, el texto constitucional no era el mismo y aún no existía la obligación de las autoridades de responder las recomendaciones de la CNDH, pero la Comisión podía requerir respuesta y, de hecho, lo hacía en sus recomendaciones, pero no sobre contenidos de las recomendaciones generales debido al señalado artículo 140 del Reglamento Interno.

Al mismo tiempo, es en el Reglamento Interno de la CNDH (RICNDH) donde se establece la naturaleza jurídica que distingue a las recomendaciones generales de las particulares, encomendando a las primeras el fin de promover modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones de derechos humanos, artículo 140 RICNDH. Además, el último párrafo del mismo artículo, conservó intacta la redacción del antiguo artículo 129 bis del Reglamento de 1992, en el que se dice que las recomendaciones no requieren de aceptación por parte de las autoridades a quienes vayan dirigidas. Sin embargo, a la luz de la reforma constitucional de 2011, las recomendaciones deben ser respondidas ya

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

sea en sentido negativo o afirmativo por parte de las autoridades, es decir, deben ser respondidas, sean aceptadas o no.

La figura de la Recomendación General (RG) está definida por el Reglamento Interno de la CNDH como un instrumento con estatus diferente respecto de las recomendaciones "a caso concreto", las cuales se derivan directamente de una queja. Aunque los fines de RG sean distintos de las recomendaciones particulares, esto no debería ser motivo para que se interprete, como ya se dijo arriba que, a la luz de la reforma constitucional de 2011, las autoridades a quienes están dirigidas no están obligadas a dar respuesta.

Como ya se apuntó, las recomendaciones generales buscan transformar situaciones estructurales a través de cambios en las políticas, las leyes y otras normas. Esto implica que su contenido requiere discusión pública porque se encuentra directamente vinculado con la política, pero la deliberación abierta se limita en tanto las autoridades, a quienes se les ha enviado la recomendación general, no tengan obligación de responder. No se trata de que la CNDH asuma toda la responsabilidad para impulsar el debate público de los temas que ella misma señala, sino que, justamente, otros se vean precisados a responder asumiendo compromisos verificables o a ir a una deliberación en sede parlamentaria, es decir, que tomen parte en el examen de los problemas generales de derechos humanos.

Hay que tomar en cuenta que además de las recomendaciones generales existen los informes especiales –ambos establecidos por el Reglamento Interno de la Comisión–, los cuales contienen propuestas de recomendación, cuya respuesta no es obligatoria para las autoridades. En este marco, poco sentido tiene que uno y otro instrumentos de posicionamiento tengan el mismo esquema de relación con las autoridades, en especial cuando la Constitución habla de la obligación de responder las recomendaciones sin distinguir entre particulares y generales.

En el Anexo XXV, se incluye una proposición para ubicar en el mismo plano a todas las recomendaciones.

Con la propuesta de reforma que se presenta, se pretende proporcionar una herramienta jurídica que ayude a dar seguimiento puntual a las recomendaciones generales. Aunque la aprobación de las reformas legislativas que se recomienden por parte de la CNDH a través de las recomendaciones generales no dependa de la autoridad administrativa a quienes se dirijan, la presentación de iniciativas de ley sería un dato importante para medir la trascendencia, atención y seguimiento que las autoridades hacen de las recomendaciones generales.

En la realización del presente análisis, con frecuencia fue imposible encontrar un vínculo entre las acciones de autoridad que coinciden y lo recomendado por la CNDH cuando no se conoce el origen exacto de aquéllas, debido a la falta de motivación referencial de parte de la misma autoridad que emprende la acción. Esta situación se puede observar en relación con la totalidad de los instrumentos de posicionamiento que han sido materia del presente estudio. Cuando se encontró coincidencia parcial o total de leyes, reglamentos, políticas públicas o programas con

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

propuestas de recomendación o recomendaciones generales de la CNDH, pero sin que los autores de las mismas se hubieran referido a la Comisión, se destacó tal situación, pero sin dar por cierta una relación directa.

Lo anterior podría llevar a una cuestión que, al margen de la materia del presente estudio, consistiría en indagar los motivos por los cuales diversas autoridades estarían asumiendo recomendaciones generales o propuestas de recomendación de la CNDH, pero sin brindar la referencia precisa.

Una situación que llamó la atención fue que, en sus informes anuales y en los diagnósticos nacionales de supervisión penitenciaria que se revisaron para el tema de mujeres privadas de la libertad en cetros de reinserción, la CNDH no hizo referencia a algún tipo de atención brindada por las autoridades a quienes fueron dirigidas las propuestas emanadas de los instrumentos de posicionamiento en el tema uno.

Al ser los diagnósticos un instrumento de supervisión del respeto de los derechos humanos en el sistema de reinserción del país, hubiera sido de gran utilidad que la propia CNDH considerara en sus investigaciones y seguimientos las propuestas de recomendación emitidas en los informes especiales de 2013 y 2015, lo cual hubiera dado cuenta de la utilización estratégica de los recursos con los que esta institución cuenta y del interés por dar seguimiento a sus recomendaciones a través de un diagnóstico que, por ley, la CNDH debe llevar a cabo de manera anual.

En cuanto a los informes anuales publicados con posterioridad a la emisión de los instrumentos de posicionamiento del tema que ahora analizamos, en ninguno de ellos se encontró referencias sobre la atención o falta de ésta por parte de las autoridades. Aunque el motivo de los informes anuales de la CNDH es dar a conocer las acciones que este organismo implementa para proteger y promover el respeto y garantía los derechos humanos, el informe anual también tiene una función política, la cual consiste en evidenciar la situación general de los derechos humanos y su atención por parte de los órganos de gobierno. En ese sentido, no basta con mencionar la respuesta que las autoridades dan a las recomendaciones derivadas de una queja, sino que, en la medida de lo posible, se debe posicionar el seguimiento de los informes especiales, máxime que éstos, dado su naturaleza, carecen de fuerza jurídica (e, incluso, el reglamento de la CNDH señala que ésta “no estará obligada a dar seguimiento”). Por ello, la posibilidad de ser atendidos por parte de las autoridades deriva de su impulso público y político.

Cabe destacar que, para la Secretaría de Gobernación (SEGOB), el tema de las mujeres privadas de la libertad sólo adquirió importancia dentro del *Programa Nacional para la Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres 2013-2018* y no como parte de la política penitenciaria. Al respecto, es en este programa donde el IE 2013 tuvo cierta trascendencia en la actuación de la SEGOB.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

El programa cita de manera directa datos contenidos en el IE 2013 a partir de la cual se deriva la "*Estrategia 4.1 Fortalecer el desarrollo de capacidades en los hogares con jefatura femenina para mejorar sus condiciones de salud, vivienda e ingresos*" y se señala una línea de acción específica: garantizar servicios de salud básicos, de prevención y atención a las mujeres reclusas y a sus hijos e hijas.[179] Como se ve, la atención prestada a las propuestas de recomendación del IE 2013 fue mínima.

Las investigaciones y datos que contienen los Informes Especiales son de gran valor, sobre todo, cuando las investigaciones realizadas contienen un buen sustento documental. En un par de ocasiones se observó que las autoridades, más que atender las propuestas de recomendación emitidas en los informes, hacen uso de la información que éstos proporcionan para emprender algunas acciones.

Además, se pudo advertir, de acuerdo con lo expresado en el Segundo Informe Anual de Labores de la SEGOB, que esta autoridad está al tanto de las recomendaciones y su seguimiento, a través del "Sistema de Seguimiento a Recomendaciones (SISER)", mediante el cual se monitorea el estado de cumplimiento de las recomendaciones emitidas hacia cualquier organismo de la Administración Pública Federal. Sin embargo, se debe tener claro que la SEGOB se refiere a las recomendaciones "a caso concreto" o particulares y no considera a las recomendaciones generales. Esta situación refuerza la propuesta que se planteó párrafos arriba sobre especificar claramente que las recomendaciones generales también deben ser respondidas por las autoridades a quienes van dirigidas.

En cuanto al IE 2015, se debe reconocer el esfuerzo en el levantamiento, sistematización y exposición de la información que contiene. Además, su base metodológica permitió dar cuenta de las condiciones de cada centro de reclusión, a diferencia de los instrumentos de 2002 y, en menor medida, del 2013. Sin embargo, el minucioso trabajo de recolección de información pudo ser de mayor provecho si las propuestas de recomendación se hubieran formulado de manera específica ya que la información lo permitía. Por ejemplo, si las propuestas se hubieran dirigido no sólo a la autoridad de alto nivel sino a la de cada centro de reclusión, así como segmentada por centros de reclusión mixtos o femeniles.

Es importante apuntar que, para valorar la trascendencia de los instrumentos de posicionamiento de la CNDH, es necesario que se encuentren disponibles tanto el registro de las cédulas de notificación como las primeras respuestas a las recomendaciones generales y a las propuestas de los informes especiales. En cuanto a las cédulas, se trata de constancias de que la autoridad fue efectivamente notificada y, por tanto, en cualquier momento se puede usar como referencia para requerir informe. En cuanto a las primeras respuestas o reacciones (cuando éstas se producen), se trata de referencias necesarias para apreciar la trascendencia inmediata de los instrumentos de posicionamiento de la Comisión. En la Recomendación General 2002 y en los cinco informes

179 Ver anexo XII.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

especiales objeto de este estudio, la CNDH no estuvo en condiciones de proporcionar registros de cédulas de notificación ni archivos sobre primeras respuestas.

Informe Especial de 2003, sobre homicidios y desapariciones en Ciudad Juárez, Chihuahua, y sus dos evaluaciones integrales de 2005 y 2007 (Tema dos)

El análisis y la estrategia metodológica diseñada para conocer la trascendencia del Informe Especial 2003, sobre *sobre homicidios y desapariciones en Ciudad Juárez Chihuahua,* fue una de las más complejas, no sólo por la propia construcción de este Informe —la cual dista de los dos informes especiales revisados en el tema uno—, sino porque los dos documentos estudiados relacionados con el tema no eran ni recomendaciones ni informes especiales, sino Evaluaciones Integrales sobre las Acciones Realizadas por Tres Ámbitos de Gobierno respecto del IE 2003. Cabe mencionar que dichas evaluaciones fueron elaboradas en 2005 y 2007 por solicitud de la Cámara de Diputados.

El reto era elaborar una herramienta metodológica que permitiera dar cuenta de la trascendencia de las evaluaciones, las cuales básicamente tuvieron el mismo objetivo de análisis de la trascendencia respecto del IE 2003, algo así como la evaluación de la evaluación, lo cual complejizó el trabajo. Estos documentos recopilan una importante cantidad de información sobre acciones que se realizaron en los tres ámbitos de gobierno, no sólo sobre el problema específico de las desapariciones y de lo que ahora denominamos feminicidios, sino sobre el tema de violencia contra las mujeres en general. Sin embargo, dicha información no fue presentada de manera ordenada de acuerdo con las propuestas de recomendación del IE 2003. Además, gran parte de la información sobre las acciones realizadas por los gobiernos que se encuentra en las evaluaciones no es resultado directo ni indirecto de la emisión del IE 2003.

Después de revisar 39 documentos, entre los que figuraron programas sectoriales, encuestas, evaluaciones y diagnósticos, no se encontró ninguna incidencia de este Informe en las políticas públicas que fueron puestas en marcha en Ciudad Juárez. Incluso, en el *Programa sectorial de equidad de género 2004-2010* no se analizó en ningún punto la situación de los derechos humanos de las mujeres ni de la situación de violencia de género que se estaba viviendo en el Estado.

Como se explicó en la sección anterior, si bien determinadas acciones de autoridad coincidían con propuestas de recomendación de la CNDH, aquéllas no pueden considerarse como derivadas directamente de las propuestas del informe. En ese sentido se considera que, en particular, el Informe Especial de 2003 tiene un gran valor social, más que por el cumplimento de sus propuestas de recomendación por parte de las autoridades, por la importante aportación de la investigación que hizo la CNDH y, en ese sentido, la función que dicho Informe desempeñó como instrumento de conocimiento del actuar de las autoridades, evidenciando su falta de probidad, omisión y negligencia en las investigaciones, sobre todo, por parte de la procuraduría del Estado.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

De las pocas referencias que se identificaron está la del Diagnóstico de los homicidios de mujeres por razones de género ocurridos en el estado de Chihuahua, de 1993 a 2014, donde la CNDH fue aludida. Sin embargo, tal alusión no se hacía en referencia directa al IE 2013 sino a varios de los informes emitidos por la CNDH y a las recomendaciones particulares emitidas por este organismo. Se puede apreciar en ese Diagnóstico que, por lo general, las alusiones a la CNDH están más relacionadas con las recomendaciones particulares o con la información proporcionada por el IE 2003 que con lo recomendado dentro de este último.

La CNDH ha tenido un papel importante en la evolución del hoy llamado Sistema Nacional de Atención a Víctimas, lo cual de alguna manera guarda relación con aquella problemática de Ciudad Juárez que la CNDH dio a conocer a través de los informes sobre el tema. No obstante, como se advirtió en el apartado de conclusiones del capítulo correspondiente, no se puede establecer una relación causal directa entre estas propuestas y el avance paulatino en las políticas públicas, debido a que, en ninguno de los programas, diagnósticos y demás documentos de las autoridades sobre el tema, se menciona el Informe de la Comisión (2003) ni sus dos evaluaciones. Asimismo, fue imposible apreciar el trabajo de la Comisión dentro del esfuerzo concomitante de otros actores, como el del gobierno estatal, o el trabajo realizado con la PGR y la Procuraduría estatal, que la misma CNDH reconoce en la Segunda Evaluación Integral o, por otra parte, de la exigencia de las víctimas, los familiares y la sociedad en general.

Por ello, se puede resumir que las propuestas de recomendación de la CNDH no tuvieron trascendencia en la elaboración y la puesta en marcha de las políticas públicas contra la violencia de género en el Estado de Chihuahua y que existen diversos factores que obstaculizaron y siguen obstaculizando la solución del problema. En las conclusiones del Apartado A, del capítulo VI, se puede ahondar sobre esta afirmación.

No obstante lo anterior, se debe destacar la importancia que tuvo este Informe y sus evaluaciones para documentar las graves y sistemáticas violaciones de derechos humanos de las mujeres víctimas de feminicidio y de sus familiares en Ciudad Juárez. La investigación presentada en el Informe fue muy útil para dar a conocer la verdad de lo que acontecía en esa localidad al norte del país, lo cual dio fuerza y eco a las voces de las víctimas indirectas que denunciaban tal situación. Un hecho de enorme importancia fue que algunas de las propuestas de recomendación del IE 2003 fueron tomadas en cuenta en la histórica sentencia sobre el Campo Algodonero dictada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.[180]

En cuanto al tema de la trascendencia del Informe Especial 2003 en el ámbito de la comunicación social, hay que advertir que, como en los temas restantes que abarca este estudio, no se pretendió dar cuenta del impacto del Informe en los medios, ya que tal labor implicaría un estudio en sí mismo, independiente del que se presenta, el cual, además, requeriría de otras herramientas metodológicas. De ahí que los objetivos planteados al incluir el ámbito de

180 La sentencia e información relacionada puede consultarse en el sitio de Internet sobre el *Cumplimiento de la sentencia Campo Algodonero,* http://www.campoalgodonero.org.mx.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

comunicación social en este análisis estuvieron limitados a la información que la propia CNDH proporcionó a través del monitoreo y seguimiento que este organismo realizó de sus instrumentos de posicionamiento. En tal sentido, el análisis se dirigió a intentar obtener un panorama aproximado, primero, sobre la idoneidad con la que la CNDH intentó posicionar los temas de la RG03 y de los 5 informes especiales en los medios de comunicación y, segundo, la opinión de personas expertas o estudiosas por cada tema analizado, intentando en todo momento que las entrevistadas tuvieran un vínculo con el aspecto de la comunicación. Lo anterior, permite afirmar que la CNDH contribuyó a posicionar públicamente el tema del Informe Especial de 2003 transformándolo en un problema político, lo cual, sin duda, habla de una transcendencia del Informe. Es importante añadir que el posicionamiento público que se hace tanto de recomendaciones generales como de informes especiales sería más efectivo si la CNDH construyera, por cada tema abordado en los instrumentos, una definición del problema o, en otras palabras, una definición de referencia para su utilización de manera continua por parte de los medios de comunicación. Esto permitiría que la población pudiera ubicar de manera clara la problemática que se intenta posicionar.

En el ámbito normativo no se encontró ninguna referencia o trascendencia del IE 2003, Lo anterior, porque las propuestas de recomendación de este Informe estuvieron dirigidas a que las autoridades de procuración y administración de justicia cumplieran con su obligación de prevenir, investigar y erradicar los homicidio y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, más que a solicitar de manera explícita o implícita algún cambio normativo.

Hacia el año 2006 hubo una serie de reformas al sistema de justicia penal en el Estado de Chihuahua, lo cual produjo cambios e iniciativas legislativas en materia penal. Dichas reformas acontecieron en un marco de transformación normativa de amplio alcance derivado del proyecto de reforma penal integral que presentó el Ejecutivo del Estado. Aunque la entrada en vigor de esas leyes y su funcionamiento se reportaron por parte de las autoridades a quienes la CNDH había requerido información para dar seguimiento al IE 2003, como acciones dirigidas a cumplimentar las propuestas de recomendación, como ya se dijo, no se puede afirmar que los cambios normativos realizados en Chihuahua hayan tenido alguna influencia del IE 2003.

Aunque uno de los objetivos específicos para realizar el estudio que ahora se presenta haya sido "medir y evaluar el comportamiento de las quejas respecto de violaciones a derechos humanos que en materia de mujeres ha recibido este organismo nacional…",[181] tal medición no se pudo realizar de manera efectiva. Lo anterior, en virtud de que en ninguno de los tres temas en los que se dividió este estudio la CNDH proporcionó la información bajo los criterios en los que se solicitó e indicando que tales datos podían ser encontrados en sus Informes Anuales. Como ya se mencionó, en cuanto al tema de mujeres privadas de la libertad, la información encontrada en los informes anuales relacionados con cada uno de los instrumentos no era suficiente y no estaba segmentada por sexo. En cuanto al tema del presente aparatado —tema dos—, la

181 Página 09 del Anexo del Convenio Específico de Colaboración. Convenio Específico de Colaboración celebrado por la CNDH y la UNAM. Folio CGSRAJ/173/2016.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

información encontrada en los informes anuales de la CNDH tampoco permitió hacer una evaluación sobre la disminución o aumento de las quejas con anterioridad y con posterioridad a la emisión del Informe 2003, pues tampoco aparece desglosada por sexo ni referenciada geográficamente a Ciudad Juárez. En cuanto al tema tres —derecho a la igualdad entre mujeres y hombres— se explicará adelante.

Es importante destacar que la claridad en los criterios y la manera en que se utilizan, tanto de las recomendaciones generales como de los informes especiales, podría ser un elemento que facilite la búsqueda documentada de alguna trascendencia de estos instrumentos en la estructura y funcionamiento gubernamental.

Así mismo, de acuerdo con el Reglamento Interno de la CNDH, los informes especiales se emiten cuando "la naturaleza del caso lo requiera por su importancia o gravedad" (artículo 174), para dar a conocer a la opinión pública y a las autoridades dicha situación. No hay duda de que la grave situación de violaciones a derechos humanos acontecida en Ciudad Juárez, ameritaba una reacción por parte del órgano nacional de protección, observancia y promoción del respeto a los derechos humanos.

Mas al mismo tiempo, con la experiencia recogida en el estudio que se presenta, la CNDH podría revisar la práctica de atraer de oficio expedientes de queja presentados en organismos estatales que, por tanto, implican la investigación de violaciones específicas de derechos humanos cometidas contra diferentes personas y, a continuación, emitir exclusivamente un Informe Especial, como fue lo sucedido con el IE 2003, sin concluir cada una de las quejas.

Informes especiales sobre el derecho a la igualdad entre mujeres y hombres 2007 y 2008 (Tema tres)

La trascendencia de los Informes de igualdad de 2007 y 2008 en políticas públicas las leyes y reglamentos es igual de escasa que en los otros Informes Especiales estudiados en el presente análisis. En este tema fue imposible encontrar una relación que vinculara las propuestas de recomendación de ambos Informes con las políticas públicas puestas en marcha por los estados, ya que en los correspondientes documentos no se hace referencia alguna a la CNDH.

La existencia de similitudes, aproximaciones o posibles relaciones no explícitas entre programas y demás instrumentos de políticas públicas con los instrumentos de posicionamiento del presente tema ha sido registrada en el texto del presente estudio.

En cuanto al aspecto de comunicación social se pudo apreciar que las campañas realizadas en algunos estados no sólo ignoraron lo propuesto en los informes especiales de igualdad, sino que reprodujeron estereotipos de género.

Algo que no puede soslayarse es que los informes especiales sobre igualdad tuvieron una trascendencia en medios de comunicación, generalmente indirecta pero efectiva, La

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/

Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
Libro completo en:
https://tinyurl.com/mryt8f6c

trascendencia de las investigaciones sobre el estado que guarda la observancia de los derechos humanos y, más en general, las realidades sociales, es parte del esfuerzo por modificar el entorno que afecta la vida de las personas. El tema de la igualdad entre mujeres y hombres se ha abierto campo en los últimos años y a ello ha contribuido sin duda el papel que, por mandato de ley y por decisión propia, lleva a cabo la CNDH a través, entre otros, de sus informes especiales. Esto se observa también, como ya se ha indicado, respecto a la trascendencia del posicionamiento en medios de comunicación de los otros informes especiales que han sido objeto del presente estudio.

Es conveniente subrayar solamente algunas omisiones de diversas autoridades respecto de propuestas de recomendación expuestas en los informes de igualdad de 2007 y 2008.

1. El gobierno federal no expidió el reglamento de la Ley Federal para la Igualdad de Hombres y Mujeres.

2. Al momento del Segundo Informe de 2008, 22 estados no habían incorporado los dos principios: el de igualdad de mujeres y hombres y el de no discriminación por motivo de sexo o por preferencias sexuales. Un número igual de estados (22) que tenían incorporado el principio de igualdad, no tenían el de no discriminación. 25 estados, que tenían el principio de no discriminación, carecían del de igualdad. Finalmente, siete estados carecían de ambos principios y sólo cuatro de ellos ya los han incorporado plenamente, a la fecha del presente estudio.

3. En relación con la conformación de instancias municipales sobre las mujeres, por mandato de las leyes orgánicas municipales de los respectivos estados de la Federación, sólo 11 entidades cuentan con instancias legales municipales para la política en favor de las mujeres.

4. Respecto de la armonización entre las leyes federales y las locales en las materias de igualdad, no discriminación y acceso de las mujeres a una vida libre de violencia:

a) 30 estados cuentan con legislación en materia de igualdad entre mujeres y hombres.
b) Sólo nueve estados cuentan con legislaciones en materia de no discriminación por motivo de sexo o por preferencias sexuales en completa armonía respecto de la legislación federal.
c) 28 estados cuentan con leyes de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia en armonía con la legislación federal.

Para finalizar, hay que señalar que, en cuanto al aspecto de variabilidad de quejas sobre este tema, no fue posible tampoco una medición de la trascendencia de los dos informes especiales. Esto se debió a la ausencia de la requerida información sobre las quejas presentadas ante la Comisión, un año antes y un año después de la emisión de cada uno de los señalados instrumentos de posicionamiento, que hubieran sido conocidas por el Programa de igualdad entre Mujeres y Hombres de la CNDH.

DR © 2018.
Comisión Nacional de los Derechos Humanos-http://www.cndh.org.mx/