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

I. INTRODUCCIÓN

El discurso liberal moderno de donde surgen los derechos humanos y los discursos jurídicos de corte humanista en general, pregonan la salida de un estado de barbarie y el inicio de un nuevo estado acorde con la racionalidad humana, la ciencia y los principios de universalidad e igualdad, los cuales siguen siendo el basamento de las democracias occidentales contemporáneas. Sin embargo, ya desde inicios de la Ilustración, el pensamiento feminista hacía notar la falsedad de tal discurso igualitario del naciente derecho burgués. En 1791, Olympe de Gouges (1993) y en 1792, Mary Wollstonecraft (2000), pusieron de manifiesto el mito de la igualdad vinculado con el de la universalidad detrás del cual se esconde el concepto de Hombre como parámetro de lo que se considera "lo humano". Las mujeres y otros sujetos subalternos quedaron al margen del discurso moderno e ilustrado. En particular las mujeres siguen sujetas al mundo de lo privado y muchos de sus derechos no son reconocidos o, en el mejor de los casos, se ubican como dependientes de valores masculinos considerados de mayor trascendencia o importancia, tales como el honor o la propiedad y, aun cuando las mujeres fueran propietarias, este privilegio no logra extender su "yo" al ámbito de lo público (Molina, 1994). La mujer, así relegada por su sexo al ámbito de lo socialmente construido como privado, sigue siendo definida madre, esposa e hija, pero no como sujeto independiente con derechos, deseos y necesidades propias. Durante muchos años y todavía hoy, las mujeres han gozado de derechos solamente como extensión del hombre. Así lo era, por ejemplo, en lo que toca a la nacionalidad, los derechos de ciudadanía, la propiedad, la capacidad de contratar, etcétera. En la actualidad los feminismos y movimientos de mujeres siguen en la lucha por el reconocimiento de la libertad de decisión sobre su cuerpo y su sexualidad, el acceso a trabajos y cargos considerados públicos y masculinos, a salarios dignos en línea con la transformación de las relaciones de discriminación y explotación de todas y todos, así como la protección y garantía del derecho a vivir una vida sin violencia de género por el hecho de ser mujer y representar lo femenino. Las estrategias políticas que han habilitado las mujeres de diversas épocas para que sus derechos sean reconocidos y garantizados efectivamente se han centrado en desnaturalizar el orden de género que coloca tanto a hombres como a mujeres en posiciones jerarquizadas en las cuales la mujer es ubicada, en mayor o menor medida, de manera subordinada frente a lo masculino.

Mencionar la existencia de *los derechos humanos de las mujeres*[1] ha servido como estrategia política para enfatizar que, justamente desde la concepción del estado moderno, democrático y liberal de derecho, las mujeres no estaban incluidas en el proyecto civilizador de la Ilustración y que, de manera no igual pero continua, permanecen oprimidas, inmersas en las relaciones de género desiguales que continúan discriminándolas, minusvalorándolas, en intersección con otras relaciones de opresión tales como la etnia, la colonización, la clase, la edad, las preferencias sexuales y las capacidades físicas.

1 Fue hasta la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena (1993) que se declaró que "los derechos humanos de la mujer y de la niña son parte inalienable, integrante e indivisible de los derechos humanos universales".

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

Gracias a los movimientos feministas y de mujeres se logró inscribir el principio de igualdad de derechos entre mujeres y hombres en la Carta de Naciones Unidas firmada en San Francisco en 1945. La necesidad de reconocer la situación de discriminación y opresión de las mujeres en diversos contextos geográficos y culturales fue reflejada en la creación de la Subcomisión sobre la Condición de la Mujer, la cual posteriormente se transformó en la actual Comisión sobre la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW), como un organismo independiente de la Comisión de Derechos Humanos, con el objetivo de garantizar el principio de igualdad expresado en la Carta y de promover los derechos de las mujeres en distintos ámbitos: político, económico, civil, social y educativo con facultad para realizar recomendaciones sobre problemas urgentes que requieran atención inmediata en materia de derechos de las mujeres.

La CSW se erigió como elemento clave en la inclusión de un discurso que reconociera los derechos humanos de las mujeres en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Además, las integrantes de la Comisión hicieron observaciones a la redacción de la Declaración con el fin de evitar un lenguaje que asimilara a los hombres con la humanidad.[2]

En la segunda mitad del siglo XX el discurso de los derechos humanos empieza a tomar gran fuerza y con ello el reconocimiento de la situación de discriminación y opresión de las mujeres a nivel mundial,[3] lo cual impulsó una serie de cambios políticos y nuevos discursos jurídicos en diversos países. ¿Podría afirmarse que se inicia entonces una reconceptualización de los derechos humanos desde una perspectiva de género? O, de otra manera, ¿se abre el proceso en el que se inicia el reconocimiento de una serie de necesidades, situaciones y problemáticas específicas a las que se enfrentan las mujeres por el hecho de serlo y la posibilidad de interpretar éstas en términos de demandas de derechos humanos?

En 1975 la Conferencia Mundial sobre la Mujer se llevó a cabo en México. De ésta emanó el Plan de Acción Mundial para la Consecución de los Objetivos Planteados en el Año Internacional de la Mujer. Un proceso de cambio jurídico de diversos grados se estaba iniciando a nivel mundial. En México propició una serie de compromisos políticos que más tarde se tradujeron en nuevas leyes e instituciones.

Uno de los efectos de los preparativos de esta Conferencia Mundial se vio reflejado previamente en las reformas a los artículos 4, 30 y 123 constitucionales. Si bien dichos cambios legislativos en materia de derechos humanos estaban relacionados con exigencias de tipo demográfico, económico y político propias del momento, en el proyecto de reformas se hacía referencia a la conveniencia de la modificación constitucional en el marco de la Conferencia Mundial que se

2 Short History of the Commission on the Status of Women. (s/f) Recuperado el 05 de diciembre de 2016, de http://www.un.org/womenwatch/daw/CSW60YRS/CSWbriefhistory.pdf

3 Son creados diversos instrumentos políticos y jurídicos a nivel internacional. En 1967, la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer; 1975 se declara como el Año Internacional de la Mujer con el fin de recordar a la comunidad internacional que la discriminación contra la mujer se encuentra arraigada en la comunidad y en las leyes de distintos países; en 1979 se adopta por la Asamblea General de la ONU la Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

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

iba a realizar en nuestro país. Fue así que el 31 de diciembre de 1974 entró en vigor la reforma que instaura, de manera clara en el artículo 4 de la Carta Magna, el principio de igualdad jurídica entre hombres y mujeres, así como de lo que hoy conocemos como derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, es decir, el derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de los hijos. Sin entrar al análisis de dicha reforma, lo importante es poner de relieve que después de esos cambios jurídicos estaba por venir en México un continuo proceso de transformaciones, las cuales tendrían manifestaciones materiales tanto en las políticas públicas como en las instituciones gubernamentales, sobre todo en lo que se refiere al tema de mujeres y sus derechos, a la par de la creación de nuevos instrumentos jurídicos internacionales e interamericanos.[4]

En la década de los 90 se crea por decreto presidencial[5] la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), la cual surgió en un momento de presión internacional y nacional a consecuencia de la situación continua de asesinatos, represiones, abusos y violencias ejecutadas por parte de agentes de la policía, individuos y grupos de poder en un complejo contexto de persecuciones políticas, narcotráfico, crimen organizado y violaciones de derechos humanos. Estas circunstancias, por desgracia no muy distintas a las actuales, impulsaron diversas movilizaciones sociales que reclamaban atención por parte de las autoridades. Si bien los derechos humanos no se reducen a los temas de la violencia, la impunidad y el acceso a la justicia, éstos son los que generan mayor indignación y respuesta social, de ahí que los movimientos sociales cobren fuerza para presionar a los gobernantes a realizar acciones que impulsen cambios en sus políticas de gobierno dirigidas a enfrentar el motivo del malestar social.

La violencia que sucede en las relaciones de familia, así como la violencia sexual que atraviesa casi todas las formas de violencia que sufren las mujeres por su condición de género, fueron recrudeciéndose en un contexto de crimen organizado y violencia generalizada en el que se encuentra el país ya desde los años noventa del siglo anterior. Así, los movimientos feministas y de mujeres tuvieron mayor actividad en lo que toca a este tema.[6] Es importante destacar que a partir de la última década del siglo XX se da un importante aumento del número de organizaciones gubernamentales que trabajan en temas relacionados con los derechos de las

4 De manera enunciativa, en el ámbito internacional mundial un sin número de recomendaciones del Comité CEDAW en diversos temas, su protocolo facultativo, en la década de los noventa la Declaración de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, tres Conferencias Mundiales más sobre la Mujer: Copenhague (1980), Nairobi (1985), Beijín (1995), y las posteriores reuniones convocadas por Naciones Unidas para revisar la Plataforma de Acción: Beijín +5 (2000), +10 (2005), +15 (2010) y +20 (2015). En cuanto al ámbito interamericano, en 1994 la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (también conocida como Convención de Belem do Pará), entre otros.

5 Decreto presidencial de 1990 emitido por Carlos Salinas de Gortari. El antecedente de la CNDH era la Dirección General de Derechos Humanos adscrita a la Secretaría de Gobernación. Más tarde en 1992, a través de la adición del 28 de enero al artículo 102 apartado B Constitucional, la CNDH se convierte en un organismo descentralizado. Posteriormente, el 13 de septiembre de 1999 se hace otra reforma para otorgarle autonomía.

6 El tema de la violencia rápidamente se empezabba a ubicar como uno de los principales reclamos de los movimientos feministas tanto a nivel internacional como nacional. Para consultar información sobre algunos cambios en la década de los años noventa en materia de derechos de las mujeres y organizaciones de la sociedad civil véase *Criminalidad Femenina* (Lima Malvido, 2004).

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

mujeres en México y que pretenden dar atención a las problemáticas que les afectan de manera directa. Sin pretender ser exhaustivos pero con el ánimo de dar un panorama muy general sobre estos procesos tanto gubernamentales como jurídicos, resaltan la creación del Centro de Atención a la Violencia Intrafamiliar (CAVI); la Agencia Especializada en Delitos Sexuales y posteriormente otras cuatro Agencias Especializadas de Delitos Sexuales en diversas delegaciones del Distrito Federal (DF); también en los años noventa entró en vigor la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Familiar, se crearon las Unidades de Atención a la Violencia Intrafamiliar en el DF (UAVIF), se hicieron reformas en materia civil y penal contra la violencia familiar y se decretaron reformas al Código Penal en materia de violación y abuso sexual. En julio de 1993, como resultado de peticiones de organismos de la sociedad civil, así como de la Cámara de Diputados y de la Asamblea de Representantes del DF, se previó crear dentro de la primera Visitaduría General de la CNDH una Coordinación para el tratamiento de los Asuntos Relativos a los Derechos Humanos de la Mujer y en septiembre del mismo año dio inicio a sus labores en la víspera de las actividades preparatorias de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer a celebrarse en Beijín en 1995. En 1996 se decreta el Programa Nacional de la Mujer "Alianza para la Igualdad"; en 1997 se instala en la Cámara de Diputados la Comisión de Equidad y Género; en 1999 se crea el Instituto de la Mujer del DF como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobierno; en 1992 se transforma el Instituto Nacional de la Mujer en Instituto Nacional de la Familia y la Mujer, antecedentes del actual Instituto Nacional de las Mujeres; en 2006 se expide la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; en 2007 entra en vigor la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y no está de más mencionar la emblemática sentencia conocida como "Campo Algodonero" emitida el 16 de noviembre de 2009 por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la que se condena al Estado mexicano a habilitar diversas políticas públicas encaminadas a garantizar a las mujeres el acceso a la justicia con perspectiva de género y el derecho a vivir una vida sin violencia. Es larga la lista de instituciones de gobierno, políticas públicas, modificación y creación de nuevas leyes en diversas materias que buscan reducir las desigualdades de género y eliminar las discriminaciones a las que son sometidas con mayor frecuencia las mujeres y las niñas; los procesos de cambio en esta materia continúan hasta la fecha. Sin embargo, la violencia contra mujeres y niñas sigue agudizándose, así como las discriminaciones en diversos ámbitos de la sociedad y la falta de acceso a servicios de carácter social. Como nunca, ahora se cuenta con diversos instrumentos jurídicos tanto nacionales como internacionales, así como instituciones de gobierno que tienen como objetivo eliminar las discriminaciones por razón de género, fortalecer el reconocimiento, respeto, promoción y garantía de los derechos humanos de las mujeres. No obstante, ese cúmulo de instituciones y leyes aún no es suficiente a pesar de que es enorme la cantidad de políticas públicas vigentes que existen en la materia. Sin duda, todos esos instrumentos han servido de una u otra manera para reducir la brecha de la desigualdad entre mujeres y hombres y todas las discriminaciones, injusticias y violencias que éstas acarrean. Pero, como es evidente, no basta la creación de un sinnúmero de leyes e instituciones para transformar la realidad de opresión y discriminación a la que las mujeres se enfrentan de manera cotidiana. Un mecanismo importante para lograr que las estructuras gubernamentales y jurídicas tengan sentido y eficacia es el seguimiento y contraste del funcionamiento de éstas con la realidad con todo lo que ello implica: relaciones de poder y dinámicas de los sujetos encargados de aplicar la norma, así como el

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

funcionamiento intersubjetivo y burocrático de las instituciones y su relación con los contextos políticos, económicos y sociales en el proceso de su implementación y observancia.

En ese sentido, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como organismo máximo en nuestro país encargado de velar por el respeto de los derechos humanos y de promover garantías ya sea de expectativas positivas o negativas (Ferrajoli, 2006) para su efectiva materialización en la vida de los individuos, no sólo debe promover la creación de nuevos ordenamientos jurídicos e instituciones sino también de mecanismos de seguimiento y revisión de todos sus instrumentos de posicionamiento. Para esto último, el Programa de Asuntos de la Mujer y de la Igualdad entre Mujeres y Hombres de la CNDH (PAMIMH), adscrito a la Cuarta Visitaduría General, ha enfocado sus esfuerzos en tres vertientes: a) la observancia del seguimiento, evaluación y monitoreo a la Política Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres (PNIMH) para proponer mejoras, en un diálogo constructivo con las instituciones encargadas de cumplirla; b) la promoción de los derechos humanos de las mujeres y proporcionar herramientas a los servidores públicos para que ejerzan sus funciones atendiendo a la perspectiva de género (PEG); c) la atención de quejas por presuntas violaciones a derechos humanos de las mujeres basadas en la discriminación de género.

Las herramientas jurídicas de la CNDH para cumplir con su mandato constitucional de proteger los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano son las recomendaciones particulares y generales, los informes especiales, los pronunciamientos, así como el conocimiento de inconformidades contra omisiones o resoluciones adoptadas por los organismos locales de Derechos Humanos, la presentación de quejas y denuncias, la realización de investigaciones de hechos que constituyan violaciones graves de derechos humanos y la facultad de interposición de acciones de inconstitucionalidad.

Una de las atribuciones más importantes que tiene la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para el cumplimiento de su función en la protección de los derechos humanos, es la de investigar hechos que constituyan posibles violaciones a aquellos, a través de sus 6 visitadurías generales (VG) y emitir, por conducto de su Presidente, *recomendaciones particulares* o "a caso concreto",[7] así como *recomendaciones generales* (RG), *informes especiales* (IE) y *pronunciamientos*, denominados genéricamente *instrumentos de posicionamiento*.

La Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (LCNDH) y su Reglamento (RLCNDH), establecen de manera clara los procedimientos y mecanismos que habrán de llevarse a cabo para dar curso y seguimiento a las recomendaciones particulares, a fin de contar con información que permita conocer el grado de su aceptación y cumplimiento por parte de los servidores públicos a quienes van dirigidas. En cuanto a las recomendaciones generales el RLCNDH especifica un procedimiento diferente puesto que sus objetivos y naturaleza jurídica varía con

7 En este estudio se denominará recomendaciones "particulares" o "a caso concreto" a aquellas que derivan de quejas, con el fin de diferenciarlas de las Recomendaciones Generales. Siguiendo la lógica en la redacción del artículo 49 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y del artículo 140 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

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

respecto de las recomendaciones particulares. Es por esto que el artículo 140 del mismo Reglamento señala que el objetivo de las RG es principalmente promover modificaciones de disposiciones normativas y prácticas administrativas que constituyan o propicien violaciones a los derechos humanos, por lo que la verificación de su cumplimiento deberá hacerse mediante la realización de estudios generales.

En cuanto a los informes especiales, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de acuerdo al artículo 174 de su Reglamento Interno, no se encuentra obligada a darles seguimiento, sin embargo, es evidente que éste es necesario tanto para evaluar su alcance y consecuencias como para mejorar su confección.

En este tenor, se hace necesario que la CNDH cuente con un mecanismo homogéneo que dé seguimiento y valore el grado de cumplimiento de las RG como de los efectos causados por los IE, aunado a que también se requiere un método y un sistema integral que permita conocer los alcances y/o repercusiones de dichos instrumentos. Por lo anterior, dicha Comisión Nacional ha solicitado a la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) la elaboración de un estudio dirigido a establecer tanto los mecanismos como los métodos homogéneos e integrales para el seguimiento de los instrumentos de posicionamiento que han elaborado sus seis visitadurías en diversas materias, entre las que se incluye el tema de mujeres y género. Respecto de éste, la UNAM canalizó la elaboración del análisis al Programa Universitario de Estudios de Género, el cual el 15 de diciembre de 2016 se transformó en Centro de Investigaciones y Estudios de Género (CIEG), instancia académica de la UNAM encargada de impulsar y contribuir al conocimiento teórico y aplicado de los estudios de género desde un enfoque interdisciplinario.

El presente estudio tiene como objeto analizar la Recomendación General número 3 emitida en 2002 sobre mujeres internas en centros de reclusión en la República Mexicana, dos informes especiales sobre el mismo tema emitidos en 2013 y 2015, así como el Informe Especial de 2003 sobre casos de homicidios y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua; la Evaluación Integral hecha a este Informe de las acciones realizadas por los tres ámbitos de gobierno sobre lo que ahora nombramos como feminicidios elaborado en 2005 y el Segundo Informe de evaluación sobre este mismo tópico en 2008; finalmente, el Informe Especial de 2007 y el de 2008 sobre el derecho de igualdad entre mujeres y hombres.

Como se verá, este estudio pretende no sólo establecer un método de medición del impacto o trascendencia y la eficacia de los instrumentos mencionados “análisis al exterior”, sino realizar un análisis crítico sobre las estructuras reflexivas mediante las cuales se plantea una problemática de violación de derechos humanos de las mujeres en los propios instrumentos. Es decir, un análisis a profundidad de los instrumentos mismos en sí, lo que se denomina en este estudio “análisis al interior”. Todo ello con el fin de conocer la efectividad y trascendencia de la Recomendación General, de los cinco informes especiales y de las dos evaluaciones descritas ya arriba.

Otro aspecto a considerar es la posible influencia de la emisión de estos instrumentos en la disminución, aumento o estabilidad de las quejas, es decir la variabilidad de éstas, sólo en lo que toca a los temas abordados en los instrumentos mencionados.

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