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



# VI. ANÁLISIS "AL EXTERIOR" DEL INFORME ESPECIAL SOBRE LOS CASOS DE HOMICIDIOS Y DESAPARICIONES DE MUJERES EN EL MUNICIPIO DE CIUDAD JUÁREZ, CHIHUAHUA, 2003

## Apartado A. Políticas Públicas

La violencia de género provoca daños físicos y psicológicos, discapacidad; afecta a las víctimas directas, las mujeres, a sus hijas e hijos, así como a sus demás familiares, y provoca una disminución de la calidad de vida en la sociedad. En tal virtud, la violencia de género abarca diversas esferas: es un problema de derechos humanos, de justicia social, de legalidad y de salud pública. Desde la perspectiva de los derechos humanos, esa violencia daña a toda la comunidad y, por eso, las acciones encaminadas a su erradicación deben tener como objetivo el mejoramiento de la calidad de vida de las personas y de la ciudadanía como conjunto. Para colaborar con dicho objetivo es imprescindible el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas desde un enfoque holístico, el cual es, al mismo tiempo, multisectorial, interdisciplinario y con perspectiva de género.

Los principales criterios para evaluar las políticas dirigidas a la erradicación de la violencia de género son:

a) Categoría de género.- Hay diferentes planteamientos sobre el género como categoría analítica. Según la categoría utilizada para la construcción de una determinada política pública, cambia el planteamiento del problema y la capacidad de impacto de las medidas que se quieren poner en marcha. En el presente estudio, se plantea la categoría de género como aquella que nos permite diferenciar, al menos, dos aproximaciones a la identidad femenina. En primer lugar, como identidad de género, la identidad femenina se presenta como una construcción social y cultural, variable, histórica y transformable, que se distingue de la identidad sexual entendida como estructura psíquica (Lamas: 1994). En segundo lugar, la categoría de género es la problematización de la identidad masculina y de las interrelaciones entre identidad femenina y masculina (Gomariz: 1992).
b) Violencia de género.- Actualmente, en México se considera la violencia de género como un problema público, sobre todo como un problema de derechos humanos, que involucra a toda la sociedad y, de forma particular, al Estado, el cual tiene la obligación de prevenirla, erradicarla y sancionarla.
c) Los contextos.- Las políticas públicas en materia de violencia de género deben de ser "situadas", es decir, tienen que definir medidas específicas según el tipo de contexto en el que ocurre la violencia: desde una perspectiva macro (Estado, municipio o delegación), a una perspectiva micro (trabajo, hogar, calle, escuela).
d) Tipos y modalidades de la violencia de género.- Para que se considere la naturaleza del daño ocasionado, los medios empleados y se adopten medidas eficaces, es imprescindible destacar la regulación de diferentes modalidades de violencia: familiar, laboral, docente, en la comunidad, institucional, económica, patrimonial y la violencia feminicida.



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


e) Factores generadores de las violencias y sus consecuencias.- Muchos de los factores identificados como predisponentes de la violencia contra las mujeres guardan una estrecha relación con las normas y valores en torno a la desigualdad social y la falta de equidad entre los géneros (García Moreno, 2002). Por eso, las políticas públicas sobre el tema tienen que tomar en cuenta los factores de riesgo y elaborar medidas.
f) La magnitud del problema.- La violencia afecta la autonomía de las mujeres, su autoestima, su productividad y su salud. Impacta de manera diferenciada a mujeres y hombres, así como a las mujeres entre sí, tomando en cuenta su etnia o clase social pero, sobre todo, afecta a la sociedad en su conjunto.
g) Los costos.- La información sobre costos de la violencia contra las mujeres es limitada. Existen costos directos, como daños o pérdidas de vida y los servicios que se deben proporcionar, así como costos indirectos, como días de trabajo perdidos o la disminución de la productividad. De igual forma pueden considerarse muchos costos indirectos que en su mayoría no son cuantificables: el dolor crónico, el miedo, la depresión, el trauma, los intentos de suicidio, la pérdida de oportunidades para lograr las propias metas y la pérdida de autoestima (García Moreno, 2002). Existen también los llamados "costos de transmisión", originados por los efectos multiplicadores de la violencia hacia el futuro, la denominada "transmisión de la violencia entre las generaciones", pues se parte del supuesto de que la violencia genera violencia (García Moreno, 2002). El Banco Interamericano de Desarrollo estima que los costos de la violencia contra las mujeres oscilan entre 1.6 y 2% del Producto Interno Bruto de los países de la región latinoamericana.
h) Recursos.- Para la implementación de las políticas públicas es importante considerar los recursos destinados a los programas que previenen y atienden la violencia contra las mujeres.

## Programas y dependencias

Para llevar a cabo el análisis de las políticas públicas en materia de violencia de género en el Estado de Chihuahua y evaluar el impacto de las recomendaciones de la CNDH, se examinaron los siguientes documentos:

1. Programa sectorial de equidad de género 2004-2010.
2. Programa sectorial de equidad de género 2010-2016.
3. Programas del fondo *Fondo Proequidad.*
4. Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para implementar y ejecutar programas de prevención de violencia contra las Mujeres (PAIMEF).[95]
5. Diagnóstico de los homicidios de mujeres por razones de género ocurridos en el estado de Chihuahua, de 1993 a 2014.

95 El Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para implementar y ejecutar programas de prevención de violencia contra las Mujeres (PAIMEF) se puede consultar en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/140663/PAIMEF_I_Trimestral_2015.pdf.



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



6. Diagnóstico sobre la dinámica de la violencia contra las mujeres rarámuri en sus comunidades.
7. Diagnóstico sobre la situación del empoderamiento económico de las mujeres en Chihuahua.
8. Diagnóstico sobre la situación de la mujer en el municipio de Aquiles Serdán.
9. Diagnóstico sobre la situación de la mujer en el municipio de Guachochi.
10. Diagnóstico sobre la situación de la mujer en el municipio de Guerrero.
11. Diagnóstico sobre la situación de la mujer en el municipio de Namiquipa.
12. Diagnóstico sobre la situación de la mujer en el municipio de Ojinaga.
13. Documento que integra los resultados de la Evaluación del Modelo de Intervención para la Prevención de la Muerte Materna en la Jurisdicción IV.
14. Evaluación de las campañas: Protocolo Alba, Prevención de violencia hacia las mujeres "Hasta que la muerte nos separe".
15. Foro Regional "Género y Adicciones".
16. Indicadores de brechas en el estado de Chihuahua.
17. Instituto Chihuahuense de la Mujer, su historia, logros y retos.
18. Instituto Chihuahuense de la Mujer: La mujer desde el punto de vista del hombre.
19. Investigación sobre Detonantes de Violencia contra las Mujeres en el Estado de Chihuahua.
20. Investigación sobre la Violencia simbólica en mujeres y jóvenes del Estado de Chihuahua.
21. Investigación de prevalencia de violencia contra las mujeres indígenas.
22. Investigación sobre la violencia simbólica en mujeres y jóvenes en el Estado de Chihuahua.
23. META A4, Realizar una investigación para determinar la prevalencia de los diferentes tipos de violencia de género en el estado de Chihuahua.
24. META AV3, Efectuar una evaluación de la operación del Centro de Justicia ubicado en Ciudad Juárez, con el propósito de evidenciar áreas de oportunidad y mejora que permitan cumplir con los objetivos y brindar cada vez más y mejores servicios de atención.
25. META BI1, Realizar una campaña en cuatro municipios del estado: Juárez, Nuevo Casas Grandes, Chihuahua y Cuauhtémoc con el fin de promover el Protocolo Alba para la búsqueda de mujeres desaparecidas y prevención del feminicidio, durante cinco meses.
26. META BI3, Realizar una campaña en Ciudad Juárez para difundir los ordenamientos jurídicos estatales que tutelan el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, así como para fomentar la igualdad de género y la prevención de la violencia contra las mujeres, durante tres meses.
27. Mujer y VIH Sida.
28. Mujeres Mormonas y Menonitas.
29. Planificación Urbana y Equidad de Género en Ciudad Juárez, Chihuahua.
30. Presentación de la encuesta sobre violencia hacia las mujeres indígenas en el estado de Chihuahua.
31. Prevalencia de la trata de mujeres y niñas en actividades como: prostitución, trabajo doméstico, trabajo en fábricas, trabajo agrícola.



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


32. Primera encuesta estatal de las mujeres.
33. Primera encuesta sobre la mujer migrante en el estado de Chihuahua 2007.
34. Proyecto: Fomentar una cultura libre de violencia contra las mujeres.
35. Reglamento para la operación del sistema estatal para la igualdad entre mujeres y hombres.
36. Resumen ejecutivo, Mujeres en el ámbito político de Chihuahua.
37. Violencia sexual hacia las mujeres indígenas.

Finalmente, se dedicó un párrafo sólo para las políticas públicas en materia de sanidad, para subrayar la importancia del tema.

### *Programa sectorial de equidad de género 2004-2010*

El Plan Estatal de Desarrollo 2004-2010[96] (PED) del estado de Chihuahua fijó como su objetivo principal el desarrollo humano y social, subrayando que para alcanzarlo es fundamental la participación de toda la sociedad, particularmente de la población en condiciones de pobreza. Sin embargo, el PED no abordó las temáticas relacionas con la equidad de género, excluyendo implícitamente a la población femenina del concepto mismo de ciudadanía. En ese momento, todas las problemáticas relacionadas con el género fueron presentadas en un Plan específico: El Programa sectorial de equidad de género 2004-2010 (PSEG), elaborado por el Instituto Chihuahuense de la Mujer (ICHMujer).

La misma formulación del principal objetivo del Programa fue ambigua e ineficaz:

> [...] principal objetivo articular y fortalecer la instrumentación de políticas públicas estatales que, mediante un carácter transversal e intersectorial, atenúen las inequidades sociales y de género, garantizando la colaboración de las mujeres en la formulación y aplicación de estrategias que permitan avanzar verdaderamente en la equidad de género (PSEG: 4).

En el contexto de violencia de género que el estado estaba viviendo en ese entonces, el objetivo que se propuso el Plan sexenal fue "atenuar las inequidades sociales y de género", sin que se elaboraran conceptualmente dichas inequidades como discriminaciones sociales y violaciones de derechos humanos perpetradas contra las mujeres. El Programa integró propuestas y planteamientos que fueron realizados por organizaciones de la sociedad civil en el marco del Foro de Consulta "La equidad de género, elemento indispensable para el desarrollo de las mujeres", el cual se llevó a cabo en Ciudad Juárez. No se especificó cuáles fueron estas organizaciones, las modalidades con las que fueron elegidas y, sobre todo, cuáles fueron las propuestas que elaboraron y que fueron integradas en el programa.

96 El Programa Sectorial de Equidad de Género 2004-2010 está disponible en el siguiente enlace: http://www.chihuahua.gob.mx/atach2/ichmujer/uploads/PROGRAMASECTORIAL2004-2010.pdfÚltima consulta:10/07/17, 18:30 h.



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



En el Programa se incluyó la siguiente definición de la categoría de "género":

> Por género se entienden aquellas características, roles, responsabilidades y atributos sociales que son aprendidos o adquiridos por hombres durante el proceso de socialización como miembros de una comunidad. A diferencia del sexo, que se refiere a las diferencias biológicas, y es universal, el género varía con las distintas culturas y momentos históricos [...] Mientras que el sexo es un atributo que no se puede modificar con el tiempo el género si (*sic*) se puede transformar, es decir, los papeles sociales de nuestras abuelas son muy diferentes a los de las mujeres de hoy (PSEG: p. 5).

En la misma definición conceptual de "género" se afirma que los "atributos sociales son aprendidos o adquiridos por hombres", sin incluir en el análisis a las mujeres y sin evaluar que dichos atributos son aprendidos en igual medida por mujeres y hombres. Además, hay una definición parcial de la diferencia sexo-genérica. Coincidimos con la antropóloga feminista Marcela Lagarde quien plantea que la categoría de género analiza la síntesis histórica que se da entre lo biológico, lo económico, lo social, lo jurídico, lo político, lo psicológico, lo cultural; implica al sexo, pero no agota ahí sus explicaciones (Lagarde: 2001). Así, en la categoría incluida en el Programa se omite que la categoría hace emerger la gran variedad de elementos que configuran la identidad del sujeto toda vez que el género será definido de acuerdo con otros ejes de análisis como la etnia, la raza, la clase, la edad, entre otras (Montecino: 1997). Finalmente, no aparece la idea de "posicionamiento", bastante usada en el campo de los estudios de género en ese entonces, la cual hace alusión a que el análisis de género supone el estudio del contexto específico que se está analizando.

Como consecuencia de una formulación imprecisa y parcial de la categoría de género, se afirmó en el PSEG que la perspectiva de género se había convertido en una herramienta esencial para la elaboración de las políticas públicas que buscan alcanzar la equidad, pero no se formularon de manera práctica y eficaz todos los criterios para elaborar políticas públicas que tuvieran realmente dicha perspectiva. Por ejemplo:

> la perspectiva de género propone nuevos criterios para la definición de las políticas públicas. El reto es hacer visibles y medibles las condiciones específicas en que las mujeres y hombres enfrentan su cotidianeidad, para modificarlas. Es una estrategia que transforma la forma en cómo se abordan los problemas sociales de las mujeres.

La frase tiene una indudable fuerza enunciativa, pero en ningún punto del PSEG se explicitó cómo se hace medible la condición especifica de las mujeres o, simplemente, por qué se tendría que hacer.

En el "Diagnóstico" elaborado para describir el contexto estatal y justificar el porqué era necesario tomar determinadas medidas o poner en marcha programas específicos con perspectiva de género, 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.



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


En el apartado sobre **demografía** del Programa se confirmó la importancia, a nivel demográfico, de ocuparse de las mujeres porque se reconoció que la población ascendió a 3'052,907 habitantes, de los cuales más de la mitad eran mujeres (50.2%) y que cada una tenía 3 hijos en promedio. Se mostró que la distribución poblacional se concentraba en zonas urbanas y con mayor desarrollo económico, en particular Ciudad Juárez y Chihuahua, donde se ubicaban 62% de las mujeres y 61.8% de los hombres del total del estado. Se subrayó que Ciudad Juárez por sí sola representaba el 39.5% del total de población femenina y el 40.3% de la población masculina estatal. A pesar de estos datos, no se problematizó el concepto de "desarrollo económico", ni las implicaciones específicas que tenía la sobrepoblación en zonas urbanas transformadas por un desarrollo industrial incontrolado y por flujos migratorios nacionales e internacionales.

En este apartado se refirió el tema de violencia en zonas urbanas, donde la violencia contra las mujeres apenas fue mencionada, no especificando la diferencia entre la violencia que afecta a las mujeres y la que afecta a los hombres, subrayando el alto índice de mortalidad que afectaba a los varones:

> Estas ciudades, como en la mayoría de los centros urbanos de rápido crecimiento poco planeado, enfrentan problemas de falta de servicios, vivienda, gran disparidad económica, tensiones sociales y violencia social. Esta violencia se ve reflejada en el alto índice de mortalidad entre varones y en los homicidios de mujeres (PSEG: 46).

En lo referente al concepto de **salud de la mujer**, el Programa se limitó sólo a las funciones reproductivas y no se incorporó el concepto a un enfoque transversal de la línea de vida.

Se hicieron derivar a su mayor esperanza de vida las desventajas y condiciones de vulnerabilidad que las mujeres enfrentan en el campo de la salud:

> La esperanza de vida para las mujeres es de 78.5 años, mientras que para los hombres es de 73.9 años. A nivel nacional es de 77.1 y 72.1 respectivamente, es decir que las mujeres y hombres en Chihuahua viven más que el promedio en México. Debido a la mayor esperanza de vida de las mujeres, son precisamente ellas quienes enfrentan en mayor grado las desventajas y condiciones de vulnerabilidad y discapacidad que presentan los adultos mayores en nuestra sociedad.

Se detectaron dos problemáticas principales que afectaban la salud de las mujeres: la atención sanitaria en el periodo del puerperio de las mujeres, que registraba el porcentaje más bajo del país, y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida (SIDA). El SIDA no se presentó como un problema de salud sexual y reproductiva, sino como un "fenómeno relacionado con el cruce migratorio", estigmatizando a las y los migrantes como personas que pueden transmitir el virus de inmunodeficiencia humana.

Sobre **educación** se evidenció que la participación en el sistema educativo era más desigual cuando mujeres y hombres acceden a la educación media y superior: la participación de las niñas



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 seis a 12 años de edad era de 93.7%, cifra que se reducía a 75.3% en el grupo de 13 a 15 años, hasta bajar a 38.9% en el grupo de 16 a 19 años.

Respecto al **trabajo y la seguridad social** se reconocía que las leyes en seguridad social consideraban a las mujeres como beneficiarias del trabajador, por lo que éstas tenían acceso a servicios y prestaciones sólo si demostraban tener un vínculo legal con el asegurado. Los servicios de guarderías se brindaban a madres trabajadoras y a los padres sólo en casos de divorcio, abandono o viudez. El problema principal era que la mayor parte de la población femenina trabajaba en el sector informal y, raras veces, eran sujetas de los beneficios que les otorgaba la seguridad social como trabajadoras. En el análisis llevado a cabo en el diagnóstico, se analizaba solo la situación de las mujeres insertas en una estructura social clásica familiar o como madres de familia: poco más del 20% de los hogares chihuahuenses estaban encabezados por una mujer y el 45.3% del total de los hogares en el estado recibían ingreso femenino por trabajo. El porcentaje de hogares que recibían ingreso masculino por trabajo ascendía a 88.3%. El análisis no tomaba en cuenta la situación de las mujeres trabajadoras jóvenes, las más afectadas por la violencia de género, como evidenció el Informe Especial de la CNDH, ni de las mujeres migrantes.

Sobre **violencia** se reconocía la violencia de género como violación de los derechos humanos de las mujeres, pero se ofrecía de la misma una visión parcial y ambigua, infravalorando el papel de la sociedad patriarcal y desigual que la genera y reproduce. Citamos textualmente la definición presentada en el Programa:

La diferencia entre este tipo de violencia y las otras formas de agresión que se manifiestan en las sociedades como producto de la dominación que ciertos sectores o grupos ejercen sobre otros es que, en la violencia contra la mujer, el riesgo o la vulnerabilidad están dados por la sola condición de tal (PSEG: p. 17).

En el 2003-2004, periodo en el que fue presentado el PED, académicas feministas como Julia Estela Monárrez Fragoso o Marcela Lagarde, ya habían elaborado categorías de análisis como feminicidio y habían descrito en profundidad el sistema de violencia de género y su capacidad de permear todos los niveles de la sociedad. Para abordar el tema de la violencia feminicida en las políticas públicas estatales no sólo no se tomaron en cuenta los avances teóricos académicos, sino tampoco las recomendaciones de la CNDH.

En relación con la **participación política** se subrayó la escasa presencia de mujeres en el ámbito político del estado. En la Sexagésima Primera legislatura, eran mujeres sólo ocho de los 33 diputados locales, lo cual representaba poco menos de la cuarta parte del total.

Como **desafíos** se señalaron:

1. La atención sanitaria en el periodo del puerperio de las mujeres, que registraba el porcentaje más bajo del país.
2. El índice más bajo en promedio de escolaridad para niñas y niños.



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


3. La escasa presencia de las mujeres en los puestos de representación popular y puestos clave de la administración pública.

Como podemos apreciar, en ningún punto se mencionaron como problemáticas prioritarias aquellas relacionadas con la violencia de género, como se subraya en el Informe Especial de la CNDH.

Finalmente, se reconocieron como factores desencadenantes de trasformación social, política y económica las movilizaciones y el trabajo de las organizaciones de mujeres.

Como objetivo general se estableció la importancia de coordinar la política de equidad de género de Chihuahua para lograr que mujeres y hombres disfrutaran sus derechos económicos, sociales, políticos y culturales en igualdad de condiciones. Como objetivos específicos se mencionaron siete:

1. Informar el proceso de planeación, implementación y evaluación de la política pública a través de la integración de un análisis de género.
2. Riesgos específicos para la salud de hombres y mujeres.
3. Fomentar la participación equitativa en todos los niveles del sistema educativo.
4. Impulsar propuestas legislativas y cambios administrativos.
5. Fomentar acciones para la participación igualitaria entre hombres y mujeres.
6. Garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos y los derechos humanos de las mujeres.
7. Prevenir y erradicar la violencia contra la mujer y la violencia por razón de género en todas sus modalidades.

Los objetivos específicos 6 y 7 coinciden con las problemáticas principales desarrolladas por la CNDH, pero en ningún punto se cita a la Comisión.

### *Estrategias, líneas de acción y metas establecidas por cada objetivo*

**OBJETIVO 1. Tema: Políticas públicas y perspectiva de género**

Como estrategia, se planteó integrar un análisis de género en la planeación, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de todos los sectores del gobierno estatal. Subrayamos que en el Objetivo 1, así como en la Estrategia, se confunde la perspectiva de género con el análisis de género. Los procesos de planeación, implementación y evaluación de la política pública deben elaborarse a partir de la perspectiva de género y no limitarse a la integración de un análisis de género.

Entre las líneas de acción se incluyó reforzar la sensibilización sobre la perspectiva de género en los ámbitos estatales y municipales, a través de un programa de sensibilización y capacitación. Entre las metas se planteó sensibilizar al 40% del personal clave entre 2004 y 2010. Se enfatizó el concepto, limitado y con poca capacidad de incidencia real, de “sensibilización” y quedó en



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



segundo plano la importancia de la formación, la capacitación, la profesionalización con perspectiva de género a través de programas estructurados a corto, medio y largo plazo.

Entre las líneas de acción y las metas del PED, hay puntos de coincidencia con prioridades señaladas por la CNDH: implementar el programa de institucionalización de la perspectiva de género; suscribir acuerdos con cada una de las diferentes dependencias del Gobierno Estatal; desagregar, en los casos que fuera posible, las estadísticas del estado por sexo; realizar estudios e investigaciones sobre la situación de la mujer chihuahuense, para fundamentar planes y programas, en coordinación con la academia y la sociedad civil; elaborar un diagnóstico general sobre la situación de las mujeres en el estado; realizar un estudio sobre las mujeres migrantes, sobre las mujeres indígenas y sobre las mujeres de minorías nacionales; realizar cursos de capacitación para el personal. Los puntos coinciden, pero el ICHMujer nunca hizo referencia a los textos elaborados por la Comisión.

**OBJETIVO 2. Tema: Salud**

Entre las estrategias, se previó incorporar la perspectiva de género a los programas de prevención, control de enfermedades y mejoramiento de los servicios y atención de la salud; promover que el sector salud incorporara elementos que garantizaran la salud y los derechos sexuales y reproductivos de mujeres y niñas. Entre las líneas de acción, se planteó promover el incremento de acciones institucionales de formación e información en el cuidado de la salud de la mujer; contribuir con los sectores de educación y salud en el diseño de programas de educación sexual.

No se planteó el papel específico del sector salud en materia de violencia de género, en particular de la violencia sexual, ni se citó la importancia de políticas públicas en materia de violencia de género y salud. Si en el diagnóstico se señalaron como prioridades la atención sanitaria en el periodo del puerperio de las mujeres, la cual registraba el porcentaje más bajo del país, y el SIDA, la estrategia y las líneas de acciones del Objetivo 2 no citaron la atención sanitaria durante el puerperio y, con respecto del SIDA, se planteó en la línea 2.6 brindar servicios de calidad en materia de prevención y tratamiento de infecciones de transmisión sexual, incluido VIH/SIDA.

**OBJETIVO 3. Tema: educación**

Como estrategias, se previeron coordinar acciones con el sector educativo tendientes a garantizar la enseñanza básica, fortalecer las oportunidades de acceso y permanencia de las mujeres en los niveles medio superior y superior, fomentar los recursos destinados a las becas educativas. Se citó la importancia de garantizar la seguridad en la escuela sólo en la línea de acción 3.5: Diseñar intervenciones intersectoriales para que las escuelas sean más accesibles y seguras para las niñas y adolescentes, particularmente en Ciudad Juárez. Entre las metas se subrayó la importancia de incrementar el número de patrullas de la mujer para que contribuyeran a la vigilancia de escuelas ubicadas en sectores de alto riesgo.



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


**OBJETIVO 4. Tema: Impulsar propuestas legislativas y cambios administrativos**

Como estrategias, se previeron, entre otras, capacitar al 40% de funcionarias y funcionarios públicos en el uso pertinente de los indicadores de género (sin explicitar qué se entendía por indicadores de género y por qué sería importante su aplicación), promover las reformas y acciones necesarias para cerrar las brechas en los salarios de hombres y mujeres en los mercados de trabajo a través de programas que brindaran apoyos para el cuidado de los hijos, políticas sociales que eliminaran las prácticas de empleo y paga discriminatorias, protección social y acceso al crédito y a la capacitación, especialmente en el sector informal. Entre las metas, se previeron crear dos centros de desarrollo empresarial y capacitación para mujeres.

**OBJETIVO 5. Tema: Participación política y pública**

Entre las líneas de acción, se incluyó apoyar procesos de empoderamiento de las mujeres. Entre las metas, se planteó lograr la conformación de instancias municipales de las mujeres en los 67 municipios del estado. Entre las estrategias se consideró impulsar mecanismos y acciones positivas que garantizaran el acceso equitativo de las mujeres al ámbito laboral; impulsar una reforma legal tendiente a garantizar el acceso equitativo al empleo entre hombres y mujeres; impulsar la creación de casas de cuidado diario y centros de desarrollo infantil, que atendieran a los hijos de madres trabajadoras; desarrollar campañas de sensibilización sobre igualdad de derechos económicos, políticos, sociales y culturales que promovieran la participación equitativa entre mujeres y hombres.

**OBJETIVO 6. Tema: derechos humanos y los derechos humanos de las mujeres**

Entre las estrategias se propuso fomentar, entre las instancias correspondientes, acuerdos que garantizaran la equidad de género en la administración y procuración de justicia. Entre las líneas de acción se señaló promover la adecuación de las leyes estatales a los convenios y tratados internacionales firmados por México en materia de derechos humanos y derechos humanos de las mujeres. Entre las metas de este objetivo se buscó revisar y proponer las reformas legislativas necesarias para garantizar los derechos humanos y los derechos humanos de las mujeres, fortalecer el conocimiento de los derechos humanos y derechos humanos de las mujeres, estructurar un programa anual de capacitación y difusión de los derechos humanos de las mujeres en los tres niveles de gobierno, sector social y privado, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil, brindar cursos de conocimientos básicos de defensa legal contra la violación de los derechos humanos a organizaciones de la sociedad civil y organizaciones de base, organizar una campaña permanente de difusión de los ordenamientos legales vigentes en materia de derechos humanos.

**OBJETIVO 7. Prevenir y erradicar la violencia contra la mujer**

Como estrategia se planteó impulsar reformas jurídicas y otros mecanismos que protegieran a las mujeres en situación de violencia. Como línea de acción, se previó implementar 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



mecanismos que involucraran a la comunidad en la prevención de la violencia y de las conductas antisociales contra las mujeres. Entre las metas se incluyó lograr la aprobación de la ley estatal para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres, organizar una campaña permanente para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres, fortalecer el Programa de seguridad para mujeres (patrullas rosas) de Cd. Juárez, prevenir y atender a las mujeres víctimas de violencia doméstica a través de una combinación de creación de infraestructura y acciones legales, educativas, de salud entre otras, incluyendo legislación, programas de concientización y servicios de apoyo a las víctimas; incrementar en el número de centros de atención a mujeres y familias, lograr el compromiso del sector salud para la creación de Módulos de atención integral a la violencia intrafamiliar en instituciones del sector salud de primer y segundo nivel, la creación de casas de refugio para mujeres víctimas de violencia intrafamiliar, atender la problemática generada por los homicidios en Ciudad Juárez, mejorar de forma continua el programa de atención a familiares de mujeres víctimas de homicidio.

## Programa Sectorial de Igualdad entre Hombres y Mujeres

### *2010-2016*[97]

El Programa Sectorial de Igualdad entre Hombres y Mujeres 2010-2016 brindó un seguimiento a las acciones contenidas en el Programa de Equidad de Género 2004-2010; de hecho, hay coincidencia en la mayoría de los puntos abordados en ambos documentos.

El objetivo principal de los dos programas fue articular y fortalecer la instrumentación de políticas públicas estatales para "*atenuar*" las inequidades sociales y de género, garantizando la participación de las mujeres en la formulación y aplicación de estrategias. Si, por un lado, en el Programa se continuó afirmando la necesidad de involucrar la voz de las mujeres en la construcción de nuevas políticas públicas (se afirmó que fue elaborado gracias a la participación de las integrantes de la Comisión del tema de mujeres del Consejo de Desarrollo Social y Participación Ciudadana.), por el otro, presentaba múltiples puntos débiles a partir de la formulación del objetivo principal según el cual el reto era "atenuar", no develar o incidir en las desigualdades relacionadas con el género.

Se subrayó que el nombre del Programa cambió para enfatizar que las diferencias entre hombres y mujeres deben reconocerse para tener mejores resultados en materia de política pública y para reconocer que una política de equidad incluye también a los varones. Dicha postura, como veremos en el desarrollo del análisis del Programa, es sólo de carácter enunciativo, porque no se desarrolló, a partir del diagnóstico, un análisis que evidenciara cuáles eran las diferencias principales entre mujeres y hombres que en el estado de Chihuahua siguieran reproduciendo inequidades y discriminaciones hacia las mujeres.

97 El Programa Sectorial de Igualdad entre Hombres y Mujeres 2010-2016 está disponible para su consulta en el siguiente enlace: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/ftpg/Chihuahua/chihmeta11.pdf Última Consulta: 10/07/17, 19:40 h.



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


Llama la atención que la disminución de las inequidades de género se relacionara con el fortalecimiento de la autonomía económica de las mujeres, y la capacidad de decidir sobre sus ingresos y los activos familiares. No se problematizó que fuera discriminatoria y machista la misma estructura laboral en la cual se insertan las mujeres, y que su autonomía e integridad física, su participación política y social y, por fin, su derecho a vivir una vida libre de violencia son ámbitos de la vida complejos, en los cuales las mujeres no tienen mayor o menor capacidad de incidencia según sus ingresos. Además, para elaborar políticas públicas laborales más igualitarias no se tomaron en cuenta datos que están presentes en el mismo Diagnóstico, como: a) el hecho que, entre los hogares con jefatura femenina, en el 67.7% no se encontraba presente la o el cónyuge, mientras que en aquellos con jefatura de un varón tan sólo en el 3.5% no se encontraba presente la o el cónyuge; b) el mayor número de horas de trabajo formal por semana de las mujeres (se señala que el promedio de horas de los varones chihuahuenses es de 42.4 y el de las mujeres chihuahuenses es de 48.7); c) la tasa de participación en el trabajo no remunerado, donde es muy amplia la brecha entre mujeres y hombres; la tasa para las mujeres es de 61.5 y para los hombres de 22.5.

En el Programa se incluyeron cinco temas prioritarios en el estado para "atenuar" la inequidad de género:

1. La mortalidad materna.
2. La educación superior para las mujeres.
3. La participación política.
4. Las distintas formas que adquiere la violencia contra las mujeres se ha complejizado ante la creciente escalada del crimen organizado.
5. Esta escalada de los niveles de violencia requiere de respuestas que tomen las diferencias sexo/género en la atención a la salud mental de mujeres y hombres chihuahuenses.

Son de fundamental importancia para nuestro análisis los puntos 4 y 5, donde se reconoce por primera vez en un Programa estatal que la violencia de género sube de intensidad, se complejiza, en un contexto social afectado por el fenómeno del crimen organizado.

En el Programa, citando a Patricia Howard, se identificaron dos principales vertientes para la transversalización de la perspectiva de género: los marcos conceptuales para la planificación con enfoque de género, y los análisis organizacionales de las experiencias surgidas de las prácticas de transversalización de género. Además, citando a Naila Kabeer, se afirmó que para poner en marcha dicha política se debían tener en cuenta aspectos como: distribución de los recursos, las responsabilidades y las desigualdades de género a través de los procesos operativos (no se especifica que se entiende por procesos operativos).

En el Diagnóstico se desarrollan las siguientes temáticas: demografía, pobreza, migración, educación, salud, hogares familiares con jefatura femenina, trabajo, representación política.



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



En el apartado sobre **demografía** se subraya que el crecimiento de la población había disminuido gradualmente (de 1.12% anual a 0.87% en el 2010). Los municipios de Juárez y Chihuahua seguían concentrando casi la mitad de la población del estado. La tasa global de fecundidad en Chihuahua había descendido, pasando en los últimos cinco años de 2.34 a 2.13. La esperanza de vida era de 73.82 años para los hombres y 78.22 para las mujeres.

Respecto a **pobreza** se citaron datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) que calculó que 8.6% del total de la población del estado de Chihuahua estaba en situación de pobreza alimentaria.

Sobre **migración** se citaron datos de CONAPO, organismo que estimó la presencia de 6 039 inmigrantes interestatales (2 896 mujeres y 3 143 hombres), así como 10 429 emigrantes internacionales (4 786 mujeres y 5 643 hombres). Con ello se calculó una migración neta interestatal de 4 390 personas (-1 890 mujeres y -2 500 hombres) e internacional de 8 635 (-6 417 mujeres y -2 218 hombres).

Con relación a la **educación** se afirmó que en los últimos cinco años las brechas educativas entre mujeres y hombres habían seguido acortándose, pero la situación estaba peor entre el rango de edades de 17 a 29 años de edad, donde la brecha entre hombres y mujeres que asisten a la escuela se incrementaba.

En lo referente a **salud,** se desarrolló en el informe el dato de que, en Chihuahua, la esperanza de vida de las mujeres era de 78.22 años, casi 5 años más que la de los varones. Por otra parte, la mortalidad infantil era de 12.5 por cada mil nacidos vivos (CONAPO, 2010). La mortalidad materna en el 2008 fue de 62.9, casi 6 puntos por encima del promedio nacional. Así mismo, se indicó, con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), que el promedio de visitas médicas en el estado otorgadas a cada mujer después del parto, seguía siendo uno de los más bajos del país pues el promedio de consultas a mujeres en el periodo puerperal era sólo de 1.6%. Por otro lado, la tasa de mortalidad por cáncer de mama era casi 6 puntos mayor que la media nacional. Respecto al SIDA, entre los varones la tasa estatal de mortalidad (22.1) estaba 6 unidades por encima del promedio nacional, mientras que, para las mujeres, la tasa de mortalidad por esta causa era de 3.1. Por obesidad, Chihuahua presentaba un alto porcentaje de personas con sobrepeso y obesidad, pues tenían sobrepeso el 42.9% de los hombres y el 37.4% de las mujeres, y el 23% de los hombres y 39.4% de mujeres tenían obesidad.

En el diagnóstico se incluyó también que los **hogares familiares** chihuahuenses con parejas con hijos encabezadas por una mujer representaban el 19%, mientras que los de jefatura masculina eran el 79.3%. Por otro lado, como se mencionó, en los hogares familiares donde no se encontraba presente la o el cónyuge, el 67.7% de los hogares con la jefatura de una mujer tenían esa composición, cifra mucho más alta que la de los hogares con jefatura masculina donde solo en el 3.5% de los casos se presentaba esa situación.



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 al tema de **trabajo**, en 2009, como se mencionó anteriormente, el promedio de horas de trabajo de los chihuahuenses era de 42.4, y el de las chihuahuenses de 48.7. Por otro lado, la diferencia en la participación en el trabajo no remunerado de mujeres y hombres era considerable pues la tasa para las mujeres era de 61.5 y para los hombres de 22.5.

En cuanto a la **representación política,** en el diagnóstico del Programa se reconoció que el avance había sido muy poco significativo en los últimos años.

El último rubro del diagnóstico fue el de **violencia,** donde se subrayó que ésta representa un tema relevante para la política pública. Se planteó no sólo como una violación a los derechos humanos de las mujeres, sino también como un obstáculo para el desarrollo. En comparación con el PSEG 2004-2010, en este programa se realizó un planteamiento más preciso de la definición de la violencia de género, aunque aún limitado e insuficiente:

> La violencia de género es una de las expresiones últimas de las desigualdades de poder, que resultan de las construcciones sociales de identidades de género, por ello la diferencia entre este tipo de violencia y las otras formas de agresión que se manifiestan en las sociedades como producto de la dominación que ciertos sectores o grupos ejercen sobre otros, es que, en la violencia contra la mujer, el riesgo o la vulnerabilidad están dados por la sola condición de serlo (Programa Sectorial de Igualdad entre Hombres y Mujeres 2010-2016: 17).

Así, en la definición incluida en el Programa se habla de violencia de género, pero nunca de violencia *feminicida* o *feminicidio*. Además, la violencia de género se teoriza como el producto de la dominación de "ciertos sectores o grupos", y no de la dominación masculina que el hombre ejerce históricamente contra las mujeres (Bourdieu: 2000).

De igual forma, se explicita que la violencia contra las mujeres se inserta en un clima de inseguridad generalizado por otros factores, como robo, lesiones, homicidio y delitos sexuales. Se habla de delitos sexuales y no de violencia sexual perpetrada contra las mujeres, a pesar de que se subraya la enorme diferencia entre la violencia sexual sufrida por hombres (131) y mujeres (1 229). Se reconoce que a nivel municipal Juárez y Chihuahua eran los municipios que registraban un mayor número de víctimas en este sentido.

Como **Objetivo General** se planteó en el Programa coordinar la política de equidad entre hombres y mujeres de Chihuahua para lograr que mujeres y hombres disfrutaran sus derechos económicos, sociales, civiles, políticos y culturales, en igualdad de condiciones.

Se plantearon siete objetivos específicos, que se pueden sintetizar en el siguiente esquema:

1. Planeación, implementación y evaluación de la política pública a través de la integración de un análisis de género.
2. Riesgos específicos para la salud física y mental de hombres y mujeres.
3. Participación equitativa en todos los niveles del sistema educativo.



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



4. Consolidar propuestas legislativas y cambios administrativos para que las mujeres tomen parte activa en el desarrollo.
5. Fomentar acciones para la participación igualitaria en todos los ámbitos.
6. Garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos y los derechos humanos de las mujeres.

Prevenir y erradicar la violencia contra la mujer y la violencia por razón de género en todas sus modalidades. A continuación, se enumeran de forma resumida las estrategias, líneas de acción y metas presentadas en el Programa.

## Estrategias, líneas de acción y metas

**Objetivo 1.** Planeación, implementación y evaluación de la política pública a través de la integración de un análisis de género.

La estrategia de este primer objetivo fue integrar un análisis de género en la planeación, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas de todos los sectores del gobierno estatal.

La primera línea de acción fue consolidar un cuerpo de profesionales con formación en perspectiva de género. Las metas asociadas a la misma fueron consolidar una masa crítica de servidoras y servidores públicos que utilizaran y apoyaran la perspectiva de género y formar al personal del ICHMujer en cuestiones de economía, políticas públicas y métodos cuantitativos.

La segunda línea de acción fue consolidar la institucionalidad del ICHMujer, sobre lo cual se consideraron dos metas: consolidar el andamiaje, las normas y procedimientos de la dependencia y lograr se le asignaran suficientes recursos.

La tercera línea de acción fue implementar el programa de transversalización de la perspectiva de género y realizar auditorías para medir su progreso. Las metas planteadas al respecto fueron ratificar acuerdos con dependencias del gobierno estatal para realizar reformas para la equidad de género en el PED y en los programas sectoriales y ratificar acuerdos para la equidad de género con autoridades de los municipios del estado.

Una cuarta línea de acción fue desagregar por sexo, en los casos que fuera posible, las estadísticas del estado. Las metas relacionadas fueron consolidar el sistema estatal de indicadores de género (SIEG), actualizarlo y elaborar una publicación con los datos del censo de 2010 (Hombres y Mujeres de Chihuahua).

Además, se presentaron otras dos líneas de acción (la numeración de las mismas era incorrecta en el Programa). Una sobre la realización de estudios e investigaciones sobre la situación de las mujeres del estado, la cual tuvo como metas elaborar un diagnóstico general sobre la situación



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 mujeres y realizar estudios sobre los problemas emergentes en el estado de Chihuahua. Otra sobre la implementación de un Programa de Aprendizaje Organizacional del ICHMujer, cuyas metas fueron realizar cursos, participar en congresos o convenciones sobre equidad de género y crear un centro de aprendizaje organizacional.

**Objetivo 2**. Riesgos específicos para la salud física y mental de hombres y mujeres.

Las estrategias previstas para este objetivo fueron incorporar la perspectiva de género a los programas de prevención, control de enfermedades y mejoramiento de los servicios y atención de la salud; promover que el sector salud incorporara elementos que garantizaran la salud, así como los derechos sexuales y reproductivos de mujeres y niñas en general y de mujeres campesinas, indígenas y de zonas urbanas marginadas en específico y diseñar en coordinación con la Secretaría de Salud, un Programa de Salud Mental para la población del estado, tomando en cuenta los diferentes riesgos por sexo/género y los efectos de la creciente situación de violencia en el estado.

Las líneas de acción para estas estrategias fueron, primero, promover el incremento de acciones institucionales de formación e información en el cuidado de la salud de la mujer, cuya meta fue realizar una campaña permanente de formación e información sobre el cuidado de la salud de las mujeres.

La segunda línea de acción fue promover el conocimiento sobre los riesgos y características diferenciales de salud entre hombres y mujeres, la cual tuvo como meta realizar una campaña informativa.

En tercer lugar, se planteó como línea de acción disminuir la distribución desigual entre mujeres y hombres de las responsabilidades en el cuidado de la salud, para lo cual se estableció la meta de realizar una campaña para promover la participación de los varones.

Una cuarta línea de acción fue difundir, entre prestadores y encargados de los servicios de salud y la población en general, el impacto de las diferencias de sexo e inequidades por razón de género en la salud de hombres y mujeres, cuya meta fue impartir un taller de sensibilización o capacitación por año, dirigido específicamente a personal del sistema de salud.

La quinta línea fue realizar una campaña permanente de información sobre la salud, esto con el objetivo de que las mujeres conocieran los programas para la prevención, tratamiento y rehabilitación de enfermedades, los cuidados durante el embarazo, parto, puerperio e infecciones de transmisión sexual, esta línea tuvo como meta crear un mecanismo de enlace entre las áreas de trabajo social del Instituto y las de los centros de salud.

En cuanto a la sexta línea de acción, ésta previó brindar servicios de calidad en materia de prevención y tratamiento de infecciones de transmisión sexual, incluido el VIH/SIDA, con un enfoque en la situación de las mujeres; la meta planteada para esta línea fue realizar, en



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



colaboración con la mesa de trabajo de VIH/SIDA del Comité de Planeación para el Desarrollo, un evento anual de lucha contra el SIDA, incorporando el enfoque de género.

La séptima y última línea de acción fue contribuir con los sectores de educación y salud en el diseño de programas de educación sexual, esto con el propósito de aumentar el nivel de conciencia sobre derechos sexuales y reproductivos, prevención de embarazos de adolescentes y participación del padre adolescente.[98]

**Objetivo 3.** Participación equitativa en todos los niveles del sistema educativo.

La estrategia para este objetivo fue coordinar acciones con el sector educativo tendientes a garantizar la educación básica universal y fortalecer las oportunidades de acceso y permanencia de las mujeres en la educación media superior y superior.

En concordancia, se plantearon cuatro líneas de acción. La primera fue impulsar acciones para disminuir el analfabetismo entre la población femenina indígena. La meta al respecto fue elaborar un convenio con los niveles educativos responsables de la educación indígena para contribuir a abatir el índice de analfabetismo entre mujeres indígenas.

Una segunda línea de acción fue fomentar el acceso y permanencia de las mujeres en la educación media superior, superior, estudios tecnológicos y posgrados. Para ello se plantearon cuatro metas: elaborar un convenio de colaboración con las instancias que coordinaban la educación media y con las universidades e institutos tecnológicos de carácter público del estado a fin de fomentar el acceso equitativo de hombres y mujeres; realizar una campaña de sensibilización para padres y madres de familia; fomentar la distribución equitativa de becas entre mujeres y hombres e implementar un instrumento de seguimiento a los programas de becas para garantizar dicha distribución.

La tercera línea de acción fue diseñar intervenciones intersectoriales para que las escuelas fueran más accesibles y seguras para las niñas y adolescentes, particularmente en Ciudad Juárez. Al respecto, se plantearon como metas: incrementar el número de mecanismos de seguridad para que contribuyeran a la vigilancia de escuelas ubicadas en sectores de alto riesgo y diseñar y distribuir en las escuelas material gráfico con medidas de seguridad para las niñas y adolescentes.

Finalmente, la cuarta línea de acción fue implementar acciones de capacitación a miembros del sector educativo para que aplicaran el enfoque de género en su práctica docente, siendo la meta capacitar, en colaboración con la Secretaría de Educación y Cultura del estado, a docentes de educación básica y media superior en perspectiva de género.

98 En el Programa aparecen dos metas asociadas a esta línea de acción; la segunda se refiere a salud mental por lo que probablemente hubo un error en la redacción.



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


**Objetivo 4.** Consolidar propuestas legislativas y cambios administrativos para que las mujeres tomen parte activa en el desarrollo.

La primera estrategia planteada para este objetivo fue promover reformas legislativas para alcanzar el acceso equitativo de la población chihuahuense a los recursos y programas estatales de desarrollo social y fomento industrial, empresarial, agrícola y ganadero.

Se presentaron tres líneas de acción relacionadas con esta propuesta, la primera fue promover reformas a las leyes estatales pertinentes a fin de garantizar la participación equitativa entre hombres y mujeres. Siendo la meta asociada a la misma, impulsar o gestionar, por lo menos, una propuesta legislativa por año.

La segunda línea de acción fue fomentar la inclusión de las mujeres, como parte de la población objetivo, dentro de los programas estatales para los sectores mencionados. Las metas señaladas fueron proporcionar a las dependencias del estado los indicadores estales de género, así como capacitar a funcionarias y funcionario en el uso de dichos indicadores.

La tercera línea de acción fue promover que dentro de los presupuestos de los sectores estatales existiera recursos asignados para proyectos dirigidos a mujeres con perspectiva de género. La meta asociada fue de formación, planteándose promover dos diplomados sobre políticas públicas y presupuestos con perspectiva de género.

La segunda estrategia fue reducir las desigualdades entre hombres y mujeres en el ámbito laboral.

La primera línea de acción asociada con ésta fue vigilar el cumplimiento de la ley para frenar la discriminación laboral. Al respecto, se plantearon dos metas: proporcionar asesoría legal y acompañamiento a todas las personas que solicitaran el apoyo del ICHMujer y denunciar ante las autoridades laborales todos los casos que se presentaran ante dicho Instituto.

La segunda línea de acción fue promover reformas y acciones para cerrar las brechas salariales entre hombres y mujeres a través de programas de apoyo para el cuidado de hijas e hijos, políticas sectoriales para eliminar la discriminación laboral y salarial, protección social y acceso al crédito y capacitación, especialmente en el sector informal. Para esta línea se presentaron dos metas, la primera fue promover e implementar cinco cursos sobre autoempleo y capacitación para el trabajo; la segunda fue implementar un programa de sensibilización en perspectiva de género para el sector empresarial.

Finalmente, se presentó una estrategia para potenciar el empoderamiento económico de la mujer, para el cual se planteó identificar obstáculos para la agencia económica de las mujeres y desarrollar un programa en atención a dichos obstáculos.

**Objetivo 5.** Fomentar acciones para la participación igualitaria en todos los ámbitos.



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



Para este objetivo, se fijaron tres estrategias. La primera de ellas fue impulsar mecanismos y acciones afirmativas que garantizaran el acceso equitativo de las mujeres a los puestos de poder y toma de decisiones en los tres niveles del gobierno estatal.

Para esta estrategia se fijaron tres líneas de acción. La primera de ellas fue apoyar procesos de empoderamiento de las mujeres. Para ello, se plantearon como metas consolidar la conformación de institutos municipales de las mujeres en los 67 municipios del Estado; gestionar y obtener recursos para apoyar la profesionalización de dichas instancias y proporcionar a éstas por lo menos un curso de capacitación al año.

La segunda línea de acción fue apoyar la participación de las mujeres a través de intervenciones como el establecimiento de cuotas y de lugares reservados. Para ello se puso como meta impulsar una propuesta legislativa orientada a lograr que, al menos, un 30% de los puestos clave en la administración pública fuesen ocupados por mujeres.

La tercera línea de acción fue promover procesos de capacitación y empoderamiento que permitieran a las servidoras públicas alcanzar y mantenerse en posiciones estratégicas de toma de decisiones. Se precisó que los cursos de capacitación deberían contemplar cuestiones de subjetividad y agencia. Para esta línea de acción se contemplaron tres metas: capacitar al 40% de las funcionarias y funcionarios en los ámbitos estatal y municipal; capacitar al 70% de regidoras y diputadas y capacitar al 40% de las mujeres en puestos clave dentro de los partidos políticos.

La segunda estrategia, muy relacionada con la segunda estrategia del objetivo anterior, fue impulsar mecanismos y acciones positivas que garantizaran el acceso equitativo de las mujeres al ámbito laboral.

Para desarrollar esta estrategia se plantearon tres líneas de acción. Primero, promover la incorporación de la perspectiva de género en el ámbito laboral. Las metas para esta línea fueron concertar acuerdos o convenios con las cámaras de comercio para promover el acceso equitativo al empleo de hombres y mujeres e impulsar una reforma legal tendiente a garantizar el acceso equitativo al empleo entre hombres y mujeres.

La segunda línea de acción fue impulsar la creación de casas de cuidado diario y centros de desarrollo infantil, que atendieran a los hijos de madres trabajadoras. Siendo la meta de este objetivo gestionar y obtener una partida presupuestal para contribuir con el sector privado y organizaciones de la sociedad civil que atendieran a hijos de trabajadoras.

La tercera línea de acción fue otorgar capacitación a las madres de escasos recursos que no contaban con habilidades y conocimientos para obtener un empleo que les permitiera dar un mejor sustento a su familia.

Vale la pena destacar que, en estas líneas de acción, la responsabilidad del cuidado y sustentos de las hijas e hijos implícitamente se presentaba como exclusiva de las madres y, al considerar



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


la creación de casa de cuidado, no se planteaba que el Estado se encargara de proporcionar esa prestación a las mujeres trabajadoras, sino que se contemplaba delegar esa responsabilidad a actores privados.

La tercera estrategia para este objetivo fue coordinar cambios positivos en los roles y relaciones sociales de género. Para esta estrategia se planteó, no obstante su complejidad, una sola línea de acción, la cual consistió en hacer campañas dirigidas a los hombres para modificar los patrones de masculinidad que incidían en la violencia entre varones y en la violencia de varones hacia mujeres. En la realización de esta acción se plantearon dos metas: impartir como mínimo 10 cursos de sensibilización y capacitación en perspectiva de género, incluyendo el tema de masculinidad y desarrollar una campaña de sensibilización sobre la igualdad de derechos económicos, políticos, sociales y culturales que promuevan la participación equitativa entre mujeres y hombres.

**Objetivo 6.** Garantizar el respeto y la protección de los derechos humanos y los derechos humanos de las mujeres.

La estrategia para este objetivo fue fomentar, entre las instancias correspondientes, acuerdos que garantizaran la equidad de género en la administración y procuración de justicia.

Para ello se plantearon tres líneas de acción. La primera fue promover la adecuación de las leyes estatales a los convenios y tratados internacionales firmados por México en materia de derechos humanos y derechos humanos de las mujeres. Al respecto se planteó la meta de revisar y, en su caso, proponer reformas legislativas para garantizar los derechos humanos y los derechos humanos de las mujeres.

La segunda línea de acción fue fortalecer el conocimiento de los derechos humanos, así como de los derechos humanos de las mujeres. La meta de esta línea de acción fue poner en marcha un programa anual de capacitación y difusión de los derechos humanos de las mujeres en los tres niveles de gobierno, sector social y privado, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil.

La última línea de acción fue brindar cursos de conocimientos básicos de defensa legal contra la violación de los derechos humanos y derechos humanos de las mujeres a organizaciones de la sociedad civil y organizaciones de base. Para ello se presentaron como metas desarrollar una campaña permanente de difusión de los ordenamientos legales vigentes en materia de derechos humanos y mejorar continuamente los Módulos de Atención a la Mujer del ICHMujer, con el personal y equipo necesarios.

**Objetivo 7**. Prevenir y erradicar la violencia contra la mujer y la violencia por razón de género en todas sus modalidades.



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



Para este último objetivo, directamente relacionado con las propuestas de recomendación del IE2003, se planteó la estrategia de impulsar reformas jurídicas y otros mecanismos que protegieran a las mujeres en situación de violencia, esto en apego a los tratados y convenciones internacionales para la atención y la erradicación de todas las formas de violencia contra las mujeres.

Para ello se presentaron tres líneas de acción. La primera fue implementar mecanismos que involucraran a la comunidad en la prevención de la violencia y de las conductas antisociales contra las mujeres. La meta para este objetivo fue desarrollar una campaña permanente para la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres.

La segunda línea de acción fue prevenir y atender a las mujeres víctimas de violencia doméstica a través de la creación de infraestructura y de acciones legales, educativas, de salud, legislativas y programas de concientización y servicios de apoyo a las víctimas. Las metas para esta línea fueron lograr el compromiso del sector salud para consolidad módulos de atención a la violencia intrafamiliar en instituciones de dicho sector; consolidar las casas de refugio para mujeres víctimas de violencia intrafamiliar en colaboración con organizaciones de la sociedad civil y otras dependencias y, como se planteó también en el objetivo anterior, mejorar los servicios de los módulos de atención a la mujer del ICHMujer.

Finalmente, la tercera línea de acción fue atender la problemática generada por los homicidios en Ciudad Juárez. Para ello, se plantearon como metas mejorar de forma continua el programa de atención a familiares de mujeres víctimas de feminicidio y realizar cinco actividades por año para contribuir a establecer el tejido social.

## Fondo Proequidad[99]

El Fondo Proequidad, Primera Emisión, administrado por el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES) desde 2002, presentó como objetivo otorgar financiamiento a las organizaciones de la sociedad civil, a fin de favorecer el desarrollo de diversos proyectos cuyo propósito fuera mejorar las condiciones de vida de la población femenina.

La primera emisión del Fondo Proequidad se caracterizó por una gran afluencia de organizaciones, las cuales respondieron presentando un total de 183 proyectos, de los que se escogió los de 36 organizaciones. Durante esa emisión, se ponderaron, como prioridades, promover el acceso a la justicia, la igualdad jurídica, los derechos humanos y la no discriminación de las mujeres, así como a una vida libre de violencia; fortalecer las capacidades de las mujeres para ampliar sus oportunidades y reducir la desigualdad de género; potenciar la agencia económica de las mujeres a favor de mayores oportunidades para su bienestar y desarrollo e impulsar su empoderamiento,

99 El Programa se puede consultar en la página web: http://aplicaciones.inmujeres.gob.mx/e-proequidad/



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


su participación y representación en espacios de toma de decisiones en el Estado y consolidar una cultura democrática, sumándose el tema de la problemática de las mujeres en Ciudad Juárez.

La violencia de género es uno de los temas para el cual se destinaron más recursos. Por ejemplo, en el 2005, de los 180 proyectos recibidos de cada estado del país, 68 correspondieron al tema de violencia, 64 a la promoción de liderazgos femeninos, 34 a salud sexual y reproductiva, nueve a mujeres y medios, y cinco a trata de personas.

En Chihuahua, entre los proyectos aprobados desde el 2003 hasta la fecha, solo uno tuvo como tema específico los derechos humanos:

*Tema*: Mujeres víctimas de violencia. *Título*: Acciones contra la violencia doméstica en el estado de Chihuahua, 2003-2004. Centro de Atención a la Mujer Trabajadora de Chihuahua, A.C. Fecha: 2003

*Tema: salud. Título: Talleres de educación sexual y reproductiva para mujeres adolescentes. Misericordia y Vida para el Enfermo con SIDA, A.C.: INMUJERES Fecha: 2006*

*Tema:* Educación. *Título*: CRECER, Centro de Desarrollo Psicológico, Educativo y Social, A.C. Memoria gráfica y narrativa del proyecto: fomento de valores democráticos y cultura de paz en las familias. Folio no. 18. Encuentro de Desarrollo Psicológico, Educativo y Social, A.C.: INMUJERES. *Fecha:* 2007

*Tema*: Información y prevención. *Título*: Directorio de Instituciones que brindan Servicios a Mujeres y Niñ@s. *Fecha*: 2008.

*Tema*: Salud y Desarrollo Comunitario de Ciudad Juárez, A.C., Desarrollo Comunitario. *Título*: Desembolsos de microcréditos a mujeres y capacitación pre y post créditos. Memoria documental. *Fecha*: 2009

*Tema*: Derechos sexuales + seguridad para jóvenes. *Título*: Programa Compañeros, A.C.; Instituto Nacional de las Mujeres. Ciudad: Ciudad Juárez, Chihuahua. *Fecha*: 2010.

*Tema*: Derechos Humanos. *Título*: Iguales en Dignidad y derechos = Nechigó ta Machine Wachina. Centro de Atención a la Mujer Trabajadora de Chihuahua, A.C. *Fecha*: 2010

*Tema:* Seguridad. *Título:* Programa Compañero, A.C. Yo le pongo...acción a mi seguridad. Documento de sistematización. Programa Compañero, A.C. *Fecha:* 2011

*Tema*: Salud y Bienestar Comunitario, A.C. SABIC. *Título*: Hacia una vida sin violencia. Salud y Bienestar Comunitario, A.C., SABIC. *Fecha*: 2012



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



*Tema*: La participación de las mujeres y los programas gubernamentales ante el cambio de gobierno y la violencia actual. *Título*: Informe sobre la implementación del Programa Integral para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia de Chihuahua. Red Mesa de Mujeres de Ciudad Juárez, A.C. *Fecha*: 2012

*Tema*: Violencia de género, violencia económica, física, psicológica. *Título*: Sistematización de la experiencia: Mujeres jóvenes, equidad y prevención de la violencia. Centro de Asesoría y Promoción Juvenil, A. C. *Fecha*: 2012

*Tema*: Abuso sexual infantil. *Título*: ¿Qué necesito saber al hacer un reporte por la desaparición de una niña o mujer? Centro para el Desarrollo Integral de la Mujer, A.C. (CEDIMAC, A.C.). *Fecha*: 2014.

*Tema*: Legislación. *Título*: Análisis comparativo del documento Protocolos de Actuación en Delitos Competencia de la Fiscalía Especializada en Atención a Mujeres Víctimas del Delito por Razones de Género de la Fiscalía General del Estado de Chihuahua y el Modelo de Protocolo Latinoamericano de Investigación de las muertes violentas de Mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio) de ONU Mujeres. Centro para el Desarrollo Integral de la Mujer, A.C. CEDIMAC *Fecha*: 2016

## Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para implementar y ejecutar programas de prevención de violencia contra las mujeres (PAIMEF)[100]

El Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), a través del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas (PAIMEF), otorga subsidios para la realización de proyectos tendientes a la institucionalización de la prevención y la atención de la violencia contra las mujeres. Las beneficiarias son mujeres en situación de violencia. Los sectores de la población considerados estratégicos para el logro de los objetivos del programa son instancias del servicio público involucradas en el tema y organizaciones de la sociedad civil. El objetivo principal es su profesionalización, así como la promoción de los cambios culturales y sociales que se requieren para la atención y erradicación de la violencia.

Entre los objetivos secundarios se encuentran: promover acciones tendientes a fortalecer la coordinación y articulación estratégica entre las diversas instancias públicas y sociales para institucionalizar la prevención y la atención de la violencia contra las mujeres en las entidades federativas; acciones y prácticas de prevención de la violencia contra las mujeres, dirigidas a la

100 El Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para implementar y ejecutar programas de prevención de violencia contra las Mujeres (PAIMEF) está disponible para su consulta en el siguiente enlace: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/140663/PAIMEF_I_Trimestral_2015.pdf Última Consulta: 11 de julio, 18:16 h.



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


población en general, con prioridad a las personas en situación de vulnerabilidad, exclusión, discriminación, marginación y pobreza; atención especializada a las mujeres y a sus hijas e hijos. Las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas tienen la obligación de presentar informes trimestrales y un informe final al concluir la ejecución del proyecto para presentar resultados y ser evaluados por el INDESOL.

El Programa tenía originalmente autorizado un presupuesto anual de 303 millones de pesos. La distribución de los recursos por entidad federativa consideraba aspectos sociales, demográficos y de desempeño. Como podemos ver en el siguiente cuadro, en el 2015, Chihuahua seguía siendo uno de los estados a donde se destinaban más recursos y con más proyectos aprobados y financiados. Al cierre de la última convocatoria fueron financiados 12 proyectos:

| No. Proyectos | Entidad Federativa | Ministraciones otorgadas (pesos) |
|---|---|---|
| 1 | Aguascalientes | 8’041,373 |
| 2 | Colima | 7’531,177 |
| 3 | Chihuahua | 10’499,569 |
| 4 | Distrito Federal | 10’615,284 |
| 5 | Guanajuato | 7’021,770 |
| 6 | Jalisco | 9’485,454 |
| 7 | Nuevo León | 9’616,212 |
| 8 | Puebla | 11’175,540 |
| 9 | Querétaro | 7’929,161 |
| 10 | San Luis Potosí | 8’907,543 |
| 11 | Sinaloa | 7’984,273 |
| 12 | Tlaxcala | 6’519,548 |
| | **Total ejercido** | **105’326,904** |

FUENTE: Instituto Nacional de Desarrollo Social. Tabla tomada del Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas, Primer Informe Trimestral 2015.

Gracias al Programa en Chihuahua se generó y sistematizó información fundamental para analizar las violencias que sufren las mujeres y el contexto donde viven, para dar seguimiento a las investigaciones sobre los feminicidios, así como para detectar las vulnerabilidades específicas que afectan a las mujeres no sólo por su género, sino también por su clase y etnia.

En el 2006 se publicó “Panorama de violencia contra las mujeres”, editado por la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH). Dicho estudio fue elaborado en apoyo a la iniciativa de la *Comisión Especial para conocer y dar seguimiento a las investigaciones relacionadas con los feminicidios en la República Mexicana y la Procuración de Justicia Vinculada (CEFEMIN)* de la Cámara de Diputados. Posteriormente, se publicó, en el 2007, la “*Primera Encuesta sobre la situación de las mujeres Chihuahuenses desde la perspectiva masculina*” y la “*Primera Encuesta sobre las mujeres migrantes en el Estado de Chihuahua*”; en el 2009, se hizo público el “*Estudio sobre la demanda potencial y necesidades de atención especializada para las mujeres en situación de violencia en los municipios de Ciudad Juárez y*



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



*Chihuahua*"; en el 2011, se elaboró el "*Programa Chihuahuense para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*" y el "*Programa Interinstitucional para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia*"; en el 2012, la "*Segunda Encuesta Sobre Prevalencia de Violencia Contra las Mujeres en el Estado de Chihuahua*".

En el 2012 fue presentado uno de los proyectos más destacables: "*Fomentar una cultura libre de violencia contra las mujeres*",[101] cuyo objetivo fue realizar la supervisión de los servicios proporcionados a mujeres en situación de violencia que brinda el ICHMujer, mediante sus unidades y modalidades de atención externa: Módulos de Atención a Mujeres en Juárez, Nuevo Casa Grandes, Hidalgo del Parral y Bocoyna, Centro de prevención y atención para mujeres en situación de violencia en Juárez y Chihuahua y Módulos Itinerantes de Atención. Fue encuestado todo el personal de los centros, incluyendo a las y los coordinadores, para medir su nivel de conocimiento, así como su forma de trabajar. Para corroborar las informaciones se realizó una encuesta a las usuarias en alguna de las áreas de atención.

Los objetivos específicos del estudio fueron: 1. Homologar el proceso de atención a grupos de psicólogos (as) de los Módulos de Atención a Mujeres. 2. Adecuar los talleres para las áreas jurídicas de los centros de atención para informar a las usuarias de las distintas regiones sobre sus derechos. 3. Actualizar los perfiles del personal de atención. 4. Capacitar al personal de los centros de atención del ICHMujer para favorecer el proceso de atención a mujeres en situación de crisis. 5. Capacitar al personal jurídico de los centros de atención en el nuevo sistema de justicia penal. 6. Capacitar al personal jurídico de los centros de atención en el debido proceso en los delitos de género. 7. Otorgar atención al personal. 9. implementar un procedimiento de selección de personal para candidatos (as) a nuevo ingreso a los centros de atención del ICHMujer.

Los objetivos específicos que plantea el proyecto coinciden con las propuestas elaboradas por la CNDH, pero ni en este proyecto, ni en los demás programas PAIMEF que hemos citado, se nombra la Comisión.

## Programa de Apoyo a Refugios para Mujeres Víctimas de Violencia[102]

El Programa de Apoyo a Refugios para Mujeres Víctimas de Violencia nace en el 2002 y es uno de los programas de políticas públicas más importante del estado, para proteger a las mujeres, así como a sus hijas e hijos, que viven una situación de alto riesgo de violencia. Según el informe del 2006 del ICHMujer sobre la violencia feminicida en el estado, dentro del programa, se tenía

101 El Proyecto "Fomentar una cultura libre de violencia contra las mujeres" está disponible en el siguiente enlace: http://www.congresochihuahua.gob.mx/biblioteca/leyes/archivosLeyes/153.pdf Última consulta: 11 de julio de 2017.

102 Sobre el tema de las casas refugio, véanse el apartado de comunicación social, en particular, la entrevista en profundidad a la actual directora de la casa refugio Casa Amiga de Ciudad de Juárez.



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


registrada la atención a 64 familias. Cada familia recibía un apoyo quincenal de 900 pesos, servicio médico y medicinas, uniformes y becas escolares, apoyo psicológico, asesoría legal, gestión y trámites ante otras dependencias y a la mayoría se les dotó de vivienda.[103] El Programa en materia de prevención y defensa de los derechos humanos de las mujeres sigue las recomendaciones de la CNDH, sin citar en ningún punto los documentos elaborados por la Comisión.

## El Centro de Atención a las Mujeres en Situación de Violencia en Juárez y en Chihuahua[104]

En el 2011, la presidenta del DIF Estatal, Bertha Gómez de Duarte, inauguró las instalaciones en Ciudad de Juárez del Centro de Atención a las Mujeres en Situación de Violencia (MUSIVI). Actualmente, éste cuenta con áreas: psicológicas, jurídicas y de trabajo social. En el 2014 se abrieron los espacios de grupos de reflexión o terapia grupal para mujeres en situación de violencia.

El servicio ha tenido desde entonces un carácter asistencial, aunque se tiende a enfatizar el enfoque de derechos humanos, para contribuir al empoderamiento de las mujeres, a su desarrollo personal y su bienestar. El Programa en materia de prevención y defensa de los derechos humanos de las mujeres sigue las recomendaciones de la CNDH, sin citar en ningún punto los documentos elaborados por la Comisión.

## Diagnóstico de los homicidios de mujeres por razones de género ocurridos en el estado de Chihuahua, de 1993 a 2014[105]

El diagnóstico elaborado por el Instituto Chihuahuense de la Mujer y financiado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), presenta un cuadro sintético, pero al mismo tiempo exhaustivo, de toda la información sobre los homicidios de mujeres ocurridos entre 1993 y 2014 en la entidad y de las medidas puestas en marcha.

Por lo tanto, de requiere subrayar que el diagnóstico es una buena herramienta para elaborar conclusiones y recomendaciones de políticas públicas, programas y acciones en materia de

103 Sobre las casas refugios, véanse el Diagnóstico sobre los refugios en la política pública de atención a la violencia contra las mujeres en México, elaborado por Fundar y disponible en red: http://fundar.org.mx/diagnostico-sobre-los-refugios-en-la-politica-publica-de-atencion-a-la-violencia-contra-las-mujeres-en-mexico/ Última consulta: 14 de julio de 2017, 14:08 h.

104 Sobre el tema de los Centros de Atención a las Mujeres en Situación de Violencia véanse el libro Instituto Chihuahuense de la Mujer. Su historia, logros y retos. Chihuahua, México: ICHMujer, 2015 http://www.institutochihuahuensedelamujer.gob.mx/Archivos/Identidad/LIBROSUHISTORIALOGROSYRETOS.pdf

105 El documento está disponible para su consulta en el siguiente enlace: http://www.institutochihuahuensedelamujer.gob.mx/Archivos/Diagnosticos/HOMICIDIOS%20POR%20RAZONES%20DE%20GENERO%20EN%20CHIHUAHUA%201993-2014.pdf Última consulta: 14 de julio de 2017, 20:00 h.



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



prevención, atención, sanción, erradicación, no repetición y reparación del daño. Los elementos de análisis sistematizados y elaborados en el diagnóstico aclaran datos fundamentales para seguir analizando la violencia de género en la entidad. Por ejemplo, se llevó a cabo una síntesis entre la información producida por el análisis de casos y perfiles de las víctimas de los homicidios en Cd. Juárez en el período de 1993 a 2010 y la información de la base de datos de los homicidios que investigó la Fiscalía Especializada en Atención a Mujeres Víctimas del Delito por Razones de Género.

En ese diagnóstico, los homicidios identificados como homicidios por razones de género se agruparon en indicadores que permitían identificar factores de riesgo y vulnerabilidad de las mujeres: edad, ocupación, origen, móvil de la agresión, causa de muerte, probable responsable, grupo o fiscalía a la que fue asignado el caso, tipo de homicidio en el período investigado (Diagnóstico de los homicidios de mujeres por razones de género ocurridos en el estado de Chihuahua: p. 1).

Se visibilizaron las tendencias generales y se definió el contexto de discriminación y desigualdad de las mujeres en Chihuahua con base en los indicadores de Desarrollo Humano y de Desarrollo relativo al Género. Por ejemplo, los períodos de más alta incidencia de homicidios de mujeres se ubicaron entre los años 2008 y 2011 en los que la tasa de homicidios por cada 100 000 habitantes se multiplicó. Podemos destacar que los homicidios ascendieron después de la elaboración de los instrumentos de la CNDH. Del 2007 al 2008, la tasa creció más del doble: de 3.78 a 8.11. El aumento fue drástico y progresivo hasta el 2010, que marcó una tasa históricamente más alta de 26.72 homicidios por cada 100 000 habitantes mujeres. La violencia feminicida se extendió geográficamente a 47 municipios, de los 67 existentes en el estado. En términos absolutos, la mayoría de los homicidios de mujeres se cometieron en los municipios con mayor población: Cd. Juárez y Chihuahua.

Se trazó una evolución histórica de la violencia en Ciudad de Juárez: mientras que en los años noventa del siglo XX, en Cd. Juárez, las víctimas en su mayoría eran jóvenes menores de 25 años, solteras, estudiantes y trabajadoras de la maquiladora, victimas por estrangulamiento, asfixia, golpes y armas punzo cortantes o romas, y una parte significativa de ellas fueron objeto de violencia sexual, a principios del nuevo milenio la franja de mujeres asesinadas de los 25 a 35 años creció en las mismas proporciones que en amas de casa y empleadas, victimadas en su mayoría por armas de fuego, armas punzo cortantes y golpes.

En el diagnóstico se subrayaron elementos de análisis importantes, infravalorados en el Programa sectorial del gobierno 2004-2010, por ejemplo, la creciente presencia de hogares con jefatura de mujeres, aspecto que modificó la vida familiar y, en consecuencia, la de las mujeres. De 2005 a 2009, la tasa de jefatura femenina aumentó en Chihuahua de 20.6 a 23.1%.

Mientras que, en el Programa sectorial, la incorporación de las mujeres al mercado laboral se presentó como una posibilidad de empoderamiento, en el Diagnóstico se evidenció cómo la incorporación masiva al mercado laboral de las mujeres y su condición de jefas de familia no había contribuido significativamente a su empoderamiento e igualdad laboral. Por ejemplo, se



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


citan los datos del INEGI: tres de cada 10 mujeres asalariadas (30.7%) enfrentaron actos de discriminación laboral.

El trabajo de la CNDH comprendió:

- Del año 2000 al 2010, se emitieron alrededor de 1 012 recomendaciones que emanaron de 27 informes de carácter internacional.
- La CNDH elaboró cuatro informes sobre los casos de feminicidio en Ciudad Juárez. Sólo sobre los casos de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez y sobre la falta de colaboración de las autoridades de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua emitió 8 recomendaciones, 6 de ellas enfocadas a la procuración, administración e impartición de justicia.

Además, se afirma que la mayoría de las recomendaciones a México, en particular al estado de Chihuahua. sobre homicidios de mujeres, emitidas por los tribunales internacionales y organismos de derecho humanitarios, destacaban la falta de resultados sobre todo en tres rubros: el esclarecimiento de los asesinatos derivadas de la ineficiencia de los órganos de procuración e impartición de justicia; la falta de coordinación institucional y la ausencia de políticas públicas adecuadas con perspectiva de género.

Se destacó que Chihuahua era de las pocas entidades de la República que tenían un Banco o Base de Datos genéticos de familiares de desaparecidos, denominada **Registro de Desaparecidos y Familiares**, pero no se cita que la elaboración de un Registro Nacional de Personas Desaparecidas fue una de las propuestas de la CNDH en el Informe Especial 2003.

En el marco de las acciones de búsqueda y localización de mujeres y niñas se visibiliza la implementación y la aplicación del Protocolo Alba, pero no se menciona que la CNDH realizó un seguimiento del mismo.

Sobre la puesta en marcha de políticas públicas con perspectiva de género se destacó que los Centros de Justicia para las Mujeres en el Estado de Chihuahua brindaban atención integral con enfoque de género y respeto a los derechos humanos.

## Diagnóstico sobre la dinámica de la violencia contra las mujeres rarámuri en sus comunidades[106]

El "Diagnóstico sobre la dinámica de la violencia contra las mujeres rarámuri en sus comunidades" se elaboró con una perspectiva interseccional, aunque esto no se explicita en el mismo.

106 El documento está disponible para su consulta en el siguiente enlace: http://www.institutochihuahuensedelamujer.gob.mx/Archivos/Diagnosticos/2015%20Diagnostica%20sobre%20sistematizacion%20de%20violencia%20contra%20mujeres%20raramuri%20en%20sus%20comunidades.pdf Última consulta: 14 de julio de 2017, 20:11 h.



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 diagnóstico documentó la dinámica de la violencia contra las mujeres rarámuri en sus comunidades para la construcción de políticas públicas con perspectiva de género enfocadas a un grupo de población considerando sus características específicas. En el diagnóstico se dice que el objetivo son los derechos humanos, sin citar el trabajo o los documentos de la CNDH sobre el tema de violencia de género.

## Diagnóstico sobre la situación del empoderamiento económico de las mujeres en Chihuahua[107]

En el marco del proyecto para llevar a cabo este diagnóstico, se organizó un trabajo participativo con 14 dependencias, 12 de ellas elaboraron propuestas de políticas públicas con perspectiva de género para apoyar el empoderamiento económico de las mujeres en Chihuahua. Las dependencias fueron: Secretaría de Hacienda, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Desarrollo Rural, Secretaría de Economía Federal, Secretaría de Economía-Casa de Artesanías del Estado, Secretaría General de Gobierno, Instituto de Innovación y Competitividad, Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, Secretaría de Salud —Seguro Popular—, Secretarías del Trabajo y Previsión Social, estatal y federal, y el Colegio de Educación Profesional Técnica (CONALEP).

El diagnóstico no problematizó el sistema laboral, estructurado según una dinámica patriarcal y machista, y no tomó en cuenta datos elaborados en el *Diagnóstico de los homicidios de mujeres por razones de género ocurridos en el estado de Chihuahua, de 1993 a 2014,* donde se evidenció, como ya se dijo, que la incorporación masiva al mercado laboral de las mujeres no contribuyó a su empoderamiento.

Además, las propuestas elaboradas por las diferentes dependencias no fueron tomadas en cuenta para la elaboración de políticas públicas con perspectiva de género, y el trabajo llevado a cabo se limitó a un ejercicio de capacitación.

107 El documento está disponible para su consulta en el siguiente enlace: http://www.institutochihuahuensedelamujer.gob.mx/Archivos/Diagnosticos/DIAGNOSTICO%20SITUACION%20DE%20EMPODERAMIENTO%20ECONOMICO%20MUJERES%20CHIHUAHUA.pdf Última consulta: 14 de julio de 2017, 21:00 h.



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


## Diagnóstico sobre la situación de la mujer en el municipio de Aquiles Serdán,[108] en el municipio de Guachochi,[109] en el municipio de Guerrero,[110] en el municipio de Namiquipa[111] y en el municipio de Ojinaga[112]

El objetivo de los diagnósticos fue poder determinar la condición social específica de grupos de población femenina en los municipios Aquiles Serdán, Guachochi, de Guerrero, de Namiquipa, Ojinaga. No se justifica por qué se decidió desarrollar un estudio en cada uno de estos municipios, ni se elaboran conclusiones para crear políticas específicas para mujeres indígenas.

Sobre la metodología, se eligió el Índice de Empoderamiento de la Mujer (GEM), el cual mide el grado de empoderamiento de la mujer en tres dimensiones de estudio: representación política, representación en posiciones gerenciales y de alta dirección en lo económico, y poder sobre los recursos económicos medido a través de los ingresos laborables.

En particular, las investigaciones se focalizaron en el análisis del nivel de empoderamiento de las mujeres. Se afirmó que existían cuatro factores que afectaban el poder de negociación y de ejercer influencia en los procesos de empoderamiento de las mujeres:

1. Quién controla los recursos del hogar.
2. Las habilidades para negociar, los conocimientos, la capacidad para adquirir información y la educación.
3. La movilización de las redes interpersonales.
4. Los atributos en las actitudes básicas tales como la autoestima, la confianza en uno mismo y la satisfacción emocional.

En los cinco diagnósticos se aplicó una tipología de medición que no parece adecuada para analizar las condiciones específicas de las mujeres indígenas[113] latinoamericanas. Por ejemplo, el objetivo principal no está definido con base en las necesidades de las mujeres, sino está elaborado *a priori,* según estándares internacionales que no son capaces de detectar las exigencias específicas de mujeres que viven en comunidades determinadas.

108 El documento está disponible para su consulta en el siguiente enlace: http://www.institutochihuahuensedelamujer.gob.mx/Archivos/Diagnosticos/AQUILES%20SERDAN.pdf Última consulta: 14 de julio de 2017, 21:13 h.

109 El documento está disponible para su consulta en el siguiente enlace: http://www.institutochihuahuensedelamujer.gob.mx/Archivos/Diagnosticos/GUACHOCHI.pdf Última consulta: 14 de julio de 2017, 21:15 h.

110 El documento está disponible para su consulta en el siguiente enlace: http://www.institutochihuahuensedelamujer.gob.mx/Archivos/Diagnosticos/GUERRERO.pdf Última consulta: 14 de julio de 2017, 21:18 h.

111 El documento está disponible para su consulta en el siguiente enlace: http://www.institutochihuahuensedelamujer.gob.mx/Archivos/Diagnosticos/namiquipa.pdf Última consulta: 14 de julio de 2017, 21:20 h.

112 El documento está disponible para su consulta en el siguiente enlace: http://www.institutochihuahuensedelamujer.gob.mx/Archivos/Diagnosticos/OJINAGA.pdf Última consulta: 14 de julio de 2017, 21:25 h.

113 Sobre la crítica al uso de indicadores producidos en los países del Norte, introducidos para medir las situaciones específicas de las mujeres en América Latina, véanse: Gómez-Quintero, Juan David, Martínez, Juan Agustín Franco (2011), "La agenda oculta de la igualdad de género en el desarrollo", Andamios vol.8 no.17 México sep./dic.



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



Además, la violencia contra las mujeres aparece como un tema marginal que por ende no se analiza en toda su complejidad. Por lo tanto, esta tipología de estudio resulta ineficaz para elaborar elementos útiles y plantear políticas públicas que puedan tener un impacto positivo en las vidas de las mujeres.

### Salud: Documento que integra los resultados de la Evaluación del Modelo de Intervención para la Prevención de la Muerte Materna en la Jurisdicción IV[114]

Este estudio es uno de los primeros que evaluó el Modelo de Intervención Educativa con Perspectiva de Género y Derechos Humanos para Disminuir la Muerte Materna. La evaluación se desarrolló en tres fases:

- Fase I. Curso- Taller de formación de facilitadoras/es.
- Fase II. Curso Taller a personal de 1º y 2º nivel de atención, dirigido a personal médico de enfermería trabajo social, auxiliares de salud, parteras y promotoras/es.
- Fase III. Trabajo de campo. Sesiones Educativas con mujeres embarazadas y sus acompañantes.
- Fase IV. Seguimiento de Compromisos.

La metodología con la cual se llevó a cabo la evaluación resultó muy útil porque se construyó a partir del trabajo comunitario de las y los participantes. En la evaluación emergen elementos útiles para implementar políticas públicas en materia de salud para las mujeres.

### Evaluación de las campañas: Protocolo Alba y Prevención de violencia hacia las mujeres "Hasta que la muerte nos separe"[115]

Una de las propuestas principales de la CNDH en el Informe Especial de 2003 fue la de informar sobre los resultados de las investigaciones y de las labores de seguridad pública.

Entre las campañas más importantes que se lanzaron en Chihuahua, se analizaron el Protocolo Alba y Prevención de violencia hacia las mujeres "Hasta que la muerte nos separe".

**Campaña de difusión del Protocolo Alba.**[116] Esta campaña se realizó en cuatro municipios del estado: Chihuahua, Ciudad Juárez, Nuevo Casas Grandes y Cuauhtémoc. Dentro de estos

114 El documento está disponible para su consulta en el siguiente enlace: http://www.institutochihuahuensedelamujer.gob.mx/Archivos/Diagnosticos/CHIH_M37_Documento_Evaluacion_Salud_2013.pdf Última consulta: 14 de julio de 2017, 22:10 h.

115 El documento está disponible para su consulta en el siguiente enlace: http://www.institutochihuahuensedelamujer.gob.mx/Archivos/Diagnosticos/AV1.pdf Última consulta: 14 de julio de 2017, 22:20 h.

116 El Protocolo Alba es el Protocolo de Atención, Reacción y Coordinación entre Autoridades Federales, Estatales y Municipales en caso de Extravío de Mujeres y Niñas para Ciudad Juárez, un mecanismo operativo de coordinación inmediata para la búsqueda y localización de mujeres y niñas desaparecidas y/o ausentes en el territorio mexicano.



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


municipios, el ICHMujer seleccionó 40 colonias prioritarias para el impacto de la campaña. Se consideró como población objetivo a adolescentes y mujeres jóvenes de hasta 29 años de edad, así como a padres y madres de familia, ya que los grupos de menos de 29 años eran los más vulnerables de acuerdo a los indicadores de incidencias de violencia familiar y reportes de desaparición de Seguridad Pública Municipal, Secretaría de Desarrollo Social Delegación Chihuahua y la Fiscalía de Atención a Mujeres Víctimas del Delito por Razones de Género. Los medios utilizados fueron: radio, folletos, envolturas de tortillas, rutas de camión de alto riesgo, posters en lugares públicos y comercios, estrategia territorial con visitas y promoción en puntos específicos.

La campaña se centró sobre todo en el lema: "Las desapariciones en Juárez tienen que desaparecer". Un resultado muy relevante fue que la campaña logró un mayor conocimiento acerca de cómo denunciar una desaparición.

La evaluación de la campaña no problematiza algunos puntos clave. Por ejemplo, afirma que uno de los lemas elegidos fue "entre más rápido mejor", lema que para los evaluadores no quedó claro, ya que sólo menciona que "entre más rápido mejor", pero no especifica qué puede hacerse en cuanto se detecta la desaparición. Según la evaluación muchas personas creen que deben esperar un día o más, sin analizar suficientemente dos factores clave: que la falta de una denuncia inmediata depende de la desconfianza de la ciudadanía en las autoridades o porque muchas familias pueden ser víctimas de amenazas por el simple hecho de querer denunciar.

Logros de la campaña:

1. Un incremento de 13 puntos porcentuales en el conocimiento del proceso de la denuncia para desapariciones y 14 puntos acerca de las instancias en las que se debía denunciar.
2. Cerca de 6 puntos porcentuales de mayor percepción de riesgo en cuanto a las desapariciones en cada comunidad.
3. Cerca de 5 puntos porcentuales promedio en cuanto a situaciones de riesgo para las desapariciones.
4. Casi 80 puntos porcentuales de diferencia en el reconocimiento de qué es y cómo funciona el "Protocolo Alba".
5. El 80% de quienes tuvieron contacto hizo reflexiones respecto a la problemática, específicamente relacionado con su familia y amistades.
6. Cerca del 30% de quienes tuvieron contacto con la campaña fue más consciente de las situaciones a prevenir y tomó medidas preventivas.
7. El objetivo principal de la campaña no se alcanzó: generar la conciencia de que la denuncia debe ser inmediata; ya que las personas seguían pensando que debían esperar 24 horas.

**"Hasta que la muerte nos separe**". Esta campaña se realizó en el 2016 únicamente en Ciudad Juárez. El objetivo era dar a conocer los ordenamientos jurídicos que protegen los derechos de las mujeres, fomentar la igualdad de género y prevenir la violencia. Las mujeres demostraron



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



tener una mayor percepción de riesgo, especialmente sobre riesgos de la niñez. Sin embargo, la campaña no logró alcanzar su objetivo:

1. Aunque fue gráficamente muy atractiva, era complicado que quien la visualizaba entendiera el mensaje a primera vista.
2. La mayor parte de las personas no recordaron el mensaje ni las imágenes gráficas.
3. Fue muy limitada en número de medios, cantidad de material y profundidad.

Entre los resultados señalados destaca que el 55% de las personas reflexionó acerca de la problemática presentada y dos de cada 10 personas que tuvieron contacto con la campaña utilizaron esta información para prevenir situaciones de violencia, detectar estas situaciones y, en particular, para analizar su propia relación de pareja.

Habría que subrayar que, aunque "informar" y "sensibilizar" contra la violencia de género es una prioridad en los documentos de la CNDH, el diseño de las campañas nunca nombró las propuestas de la Comisión, ni se utilizó el concepto de derechos humanos de las mujeres.

## Foro Regional "Género y Adicciones"[117]

Detectar los factores de riesgo que detonan la violencia contra las mujeres, como, por ejemplo el uso de drogas o alcohol, así como implementar políticas públicas para contrarrestar dichos fenómenos. Esto aparece como un punto clave de las políticas públicas implementadas por el Instituto Chihuahuense de la Mujer, el cual no está contemplado en las prioridades en materia de prevención por la CNDH.

En Chihuahua se llevó a cabo el Foro "Género y adiciones" y, a raíz de la organización del mismo, se desarrolló una investigación sobre los siguientes temas:

1. Prevalencia de tabaco, alcohol, medicamentos no recetados considerados adictivos y drogas ilegales.
2. Circunstancias consideradas de riesgo para el inicio en el consumo de estas sustancias.
3. Rehabilitación y abandono del consumo.
4. Necesidad de apoyo por quienes se perciben a sí mismos como adictos.
5. Brechas existentes entre mujeres y hombres en cada temática.

Sin embargo, el proyecto "Género y Adicciones" nunca cita las propuestas de recomendación vertidas en el IE2003.

117 El documento está disponible para su consulta en el siguiente enlace: http://www.institutochihuahuensedelamujer.gob.mx/Archivos/Diagnosticos/Encuestaf.pdf Última consulta: 14 de julio de 2017, 23:32 h.



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


## Indicadores de brechas en el estado de Chihuahua[118]

El proyecto fue elaborado en el 2007 por el Instituto Chihuahuense de la Mujer, financiado por la Secretaría de fomento social del Gobierno del Estado. Dicho proyecto se basó en una encuesta directa a más de 1 000 empleados de todos los niveles en diversos departamentos sobre la situación de las mujeres en Chihuahua. El objetivo fue detectar la percepción de las mujeres por parte de los empleados de las instituciones del estado e implementar políticas para incidir en los estereotipos de género.

## Instituto Chihuahuense de la Mujer, su historia, logros y retos[119]

El libro *Instituto Chihuahuense de la Mujer, su historia, logros y retos* fue concebido, en un primer momento, como un medio para contextualizar a funcionarias y funcionarios de la administración pública estatal y a quienes tuviesen interés en el quehacer institucional de las políticas públicas con perspectiva de género, a través de los antecedentes y avances del Instituto Chihuahuense de la Mujer.

## La mujer desde el punto de vista del hombre[120]

En el marco de proyectar e implementar políticas públicas capaces de desestructurar y romper con las estigmatizaciones que sufren las mujeres, el Instituto Chihuahuense de la Mujer llevó a cabo tres investigaciones: La mujer desde el punto de vista del hombre; La mujer migrante; La mujer y sexualidad. El objetivo esencial era conocer el punto de vista de los hombres en el estado de Chihuahua, no solo acerca de las mujeres, sino de temas de pareja y familia que competen a ambos sexos. La encuesta se levantó de manera personalizada. La muestra total para el estado de Chihuahua en 9 municipios fue de 2 928 hombres.

Las investigaciones nunca abordaron el tema de la violencia de género, ni plantearon cada tema con una perspectiva de derechos humanos de las mujeres.

118 El documento está disponible para su consulta en el siguiente enlace: http://www.institutochihuahuensedelamujer.gob.mx/Archivos/Diagnosticos/brechas.pdf Última consulta: 14 de julio de 2017, 23:35 h.

119 El documento está disponible para su consulta en el siguiente enlace: http://www.institutochihuahuensedelamujer.gob.mx/Archivos/Diagnosticos/CHIH_CI_M3_1_LIBRO_2014.pdf Última consulta: 14 de julio de 2017, 23:45 h.

120 El documento está disponible para su consulta en el siguiente enlace: http://www.institutochihuahuensedelamujer.gob.mx/Archivos/Diagnosticos/ichmujerlamujerdesdeelpuntodevistadelhombre07.pdf Última consulta: 14 de julio de 2017, 23:50 h.



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



## Investigación sobre Detonantes de Violencia contra las Mujeres en el Estado de Chihuahua[121]

La investigación consideró cuatro tipos de violencia: física, económica, psicológica y sexual. Entre los principales hallazgos de la investigación podemos señalar que se puso en evidencia cómo cambia la percepción de situaciones de violencia: "las mujeres pertenecientes al nivel socioeconómico bajo percibieron menos situaciones como violentas, mientras que a partir de la clase media y hacia arriba la percepción de lo que es o no violento fue bastante similar".[122] Un tema importante a destacar es la violencia que las mujeres viven en las escuelas, donde se detectó que al 13% de las mujeres se les habían dicho obscenidades, mientras que el 10,8% habían sufrido empujones, jalones y maltrato físico.

## Investigación sobre la violencia simbólica en mujeres y jóvenes en el Estado de Chihuahua[123]

Más allá de un determinado marco legal, así como de la existencia de políticas públicas para acortar las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres y combatir la violencia contra éstas, el objetivo de la investigación fue analizar las expresiones de la violencia simbólica que viven las mujeres y que constituye un aspecto nodal que conforma las mentalidades, las ideas y las percepciones naturalizadas respecto al "ser mujer" y al "ser hombre".

Según el planteamiento principal de la investigación las políticas públicas pueden ser más integrales si se considera este aspecto. Por lo tanto, como producto de la investigación se elaboró un texto analítico donde se da cuenta de la dimensión simbólica de la violencia que sufren las mujeres en Chihuahua.

## Investigación de prevalencia de violencia contra las mujeres indígenas[124]

El proyecto sobre violencia contra las mujeres indígenas analizó los múltiples factores adicionales a los cuales están sometidas las mujeres indígenas, entre éstos:

---

121 El documento está disponible para su consulta en el siguiente enlace: http://www.institutochihuahuensedelamujer.gob.mx/Archivos/Diagnosticos/detonanteviolencia.pdf Última consulta: 15 de julio de 2017, 0:15 h.

122 Los datos que presentamos se pueden revisar en el apartado Principales conclusiones y resultados, de la investigación analizada. Subrayamos que faltan los números de páginas en muchos de los documentos analizados, por eso nos resulta imposible citar también el número de página que corresponde a cada cita.

123 El documento está disponible para su consulta en el siguiente enlace: http://www.institutochihuahuensedelamujer.gob.mx/Archivos/Diagnosticos/INVESTIGACION%20VIOLENCIA%20SIMBOLICA%20HACIA%20MUJERES%20EN%20CHIHUAHUA.pdf Última consulta: 15 de julio de 2017, 0:44 h.

124 El documento está disponible para su consulta en el siguiente enlace: http://www.institutochihuahuensedelamujer.gob.mx/Archivos/Diagnosticos/2012%20CDI%20%20INVESTIGACION%20PREVALENCIA%20DE%20VIOLENCIA%20CONTRA%20LAS%20MUJERES%20INDIGENAS.pdf Última consulta: 15 de julio de 2017, 0:50 h.



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


1. Incremento de la violencia social, tanto en las zonas urbanas como en las rurales.
2. Incremento de la pobreza en extensión y en profundidad o gravedad de la pobreza.
3. El cambio climático que ha acentuado el problema de la sequía.
4. Un aumento de adicciones que ha sido señalado por diversas instancias.
5. Se detectaron aspectos que las mujeres consideraron que les ayudarían a mejorar su vida: a) Evitar la violencia de los maridos hacia las mujeres (33.5%); b) Evitar el vicio del alcohol (31.8%); c) Consejos para evitar los embarazos (27%); d) Cursos de artesanías (24.9%) y bordados (19.3%); f) Ayuda para evitar las drogas (18.4%); g) Ayuda para evitar la violencia de padres a hijos (16.9%).

La necesidad de educación propia y para las hijas e hijos fue uno de los principales puntos mencionados por las mujeres encuestadas. Los maltratos más identificados por las mujeres indígenas tuvieron que ver con insultos, empujones, amenazas, minusvalorarlas y golpes. Otros, en menor medida, estuvieron relacionados con negarles estudiar o negarles el dinero.

El estudio se presentó como una herramienta útil para construir políticas públicas con perspectiva de género a partir de las necesidades reales de las mujeres.

**META A4. Realizar una investigación para determinar la prevalencia de los diferentes tipos de violencia de género en el estado de Chihuahua[125]**

La META A4 pertenece al proyecto de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim) para "Fomentar una cultura libre de violencia contra las mujeres", financiado por PAIMEF, INDESOL y SEDESOL. La investigación, realizada en 2012, analizó las diferentes violencias que afectan a las mujeres en el estado. En general, se subrayó que la violencia física mostraba un crecimiento que iba, para mujeres unidas o casadas, del 9%, en el 2005, al 15.4% en el 2012. A diferencia del diagnóstico del 2005, el elemento nuevo de esta investigación fue visibilizar a un porcentaje de mujeres y niñas que sufrían situaciones asociadas con trata y trabajos forzados, como, por ejemplo, trabajar sin días de descanso, trabajar durante varias semanas y que su jefe les retuviera el sueldo para obligarlas a seguir trabajando, que se les obligara a vender drogas o a prostituirse.

Altos porcentajes de las mujeres encuestadas afirmó haber sufrido o sufrir depresión y crisis nerviosa.

Para muchas mujeres, la violencia se inició en la casa de su padre/ madre. Ocho por ciento de las mujeres víctimas de violencia requirieron atención médica por lo extremo de la violencia sufrida. Un dato alarmante que se señaló es que, en estos casos, comúnmente no son atendidas de acuerdo a un protocolo de atención a víctimas de violencia, sino únicamente de acuerdo a

125 El documento está disponible para su consulta en el siguiente enlace: http://www.institutochihuahuensedelamujer.gob.mx/Archivos/Diagnosticos/2da%20Encuesta%20de%20Prevalencia%20de%20Violencia.pdf Última consulta: 15 de julio de 2017, 0:55 h.



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



las necesidades clínicas. A partir de entonces no se puso en marcha ninguna política pública para solucionar un aspecto tan importante como ese.

Además, se destacó que lo que más requerían las mujeres para solucionar su problema era terapia psicológica para ellas y terapia familiar que involucrara a la pareja, a fin de intentar por esta vía disminuir las actitudes de violencia. Es notorio que no se refirieron a apoyo legal, protección, apoyo de autoridades, etc.

La investigación señaló que aumentó la violencia en el espacio público: el 13.7% de las mujeres de 15 o más años había sufrido algún asalto en la vía pública; se registraron "levantones" y subidas a un auto por la fuerza en un 2%, y el 39% habitaba en colonias donde había pandillas delictivas.

La investigación resultó particularmente útil para detectar las prioridades que se tenían que enfrentar y resolver:

1. Crear una conciencia clara acerca de qué es violencia.
2. Generar conciencia de que la violencia se vive también en la casa paterno/materna y que también es violencia la sufrida en el ámbito escolar y laboral.
3. Crear mecanismos claros de apoyo, tanto para las mujeres que quisieran abandonar una relación, como para quienes desearan continuar en ella.
4. Trabajar con los hombres: cambio de percepciones acerca de las mujeres, de los roles, encasillamientos y estereotipos.
5. Promover el apoyo de las mujeres hacia las mujeres.

**META AV2. Efectuar una evaluación de la operación del Centro de Justicia ubicado en la Ciudad de Chihuahua, con el propósito de evidenciar áreas de oportunidad y mejora que permitieran cumplir con los objetivos y brindar cada vez más y mejores servicios de atención[126]**

La Meta AV2, pertenece al proyecto de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim) para "Fomentar una cultura libre de violencia contra las mujeres", financiado por PAIMEF, INDESOL y SEDESOL.

Los objetivos del proyecto coincidieron con algunas propuestas de la CNDH:

1. Realizar acciones que desactiven las causas estructurales de la violencia contra las mujeres.

126 El documento está disponible para su consulta en el siguiente enlace: http://www.institutochihuahuensedelamujer.gob.mx/Archivos/Diagnosticos/AV2.pdf. Última consulta: 15 de julio de 2017, 1:00 h.



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


2. Establecer servicios de atención competentes. (albergues, líneas telefónicas de emergencia, atención médica, atención psicológica y de apoyo comunitario y social, protección, justicia y garantías para su reinserción social y productiva).
3. Garantizar la justicia y el alto a la impunidad a través de normas jurídicas que prohíban las formas de violencia y enjuiciar a los responsables.
4. Contar con sistemas de registro de información e indicadores para llevar a cabo el monitoreo y diseño de programas y acciones para evaluar el impacto en la reducción de la incidencia del fenómeno.
5. Asignar recursos presupuestarios suficientes.
6. Fortalecer las capacidades de los servidores públicos que participaban en la procuración y administración de justicia, servicios de salud, psicológica y de trabajo social. Dichas medidas involucraban un entramado de servicios sectoriales, cooperación y coordinación entre las agencias del sector salud, sistema de justicia, promoción y defensa de los derechos, acciones en el campo cultural y educativo, en la comunicación social y la política de desarrollo social.

Como principal referente para el planteamiento de objetivos estratégicos se cita a la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) y se establecen prioridades:

1. La puesta en marcha de los Centros de Justicia para las Mujeres (CJM).
2. El impulso de la armonización legislativa.
3. La realización de amplias y permanentes campañas contra las violencia de género.
4. Elaborar un diagnóstico sobre los derechos humanos de las mujeres en México y Chihuahua.

Se afirmó que las organizaciones internacionales comenzaron sus visitas e informes considerando los datos a partir del 1993 y se citaron los siguientes documentos y organizaciones:

- Declaración y programa de Acción de Viena, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 25 de junio de 1993, A/CONF.157/23, párr. 18.
- CIDH, Informe Acceso a la Justicia para las Mujeres Víctimas de Violencia en las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68 de 20 enero 2007, párr. 5.
- Informe del Relator Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, presentado de conformidad con la resolución 2001/39 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2002/72/Add.1, 24 de enero de 2002.
- Informe de la Relatora Especial, Sra. Asma Jahangir, relativo a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias presentado en cumplimiento de la Resolución 1999/35 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2000/3/Add.3, 25 de noviembre de 1999.
- Informe de México producido por el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer bajo el Artículo 8 del Protocolo Facultativo de la Convención y respuesta del Gobierno de México, CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO, 27 de enero de 2005.



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



- Informe de la Comisión de Expertos Internacionales de la Organización de las Naciones Unidas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, sobre la Misión en Ciudad Juárez, Chihuahua, México, noviembre de 2003.
- Amnistía Internacional, Muertes Intolerables: Diez años de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua, México, AMR 41/026/2003/s, 11 de agosto de 2003.
- Informe de la Relatoría sobre los Derechos de la Mujer de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Sra. Marta Altolaguirre, Situación de los Derechos de la Mujer en Ciudad Juárez, México: El Derecho a no ser objeto de Violencia y Discriminación, OEA/Ser.L/V/II.117, 7 de marzo de 2003. (En adelante Informe CIDH)
- Informe de la Relatora del Comité de Oportunidades Iguales para Mujeres y Hombres del Consejo de Europa, Sra. Vermot- Mangold, Desaparición y asesinato de un gran número de mujeres y niñas en México, AS/Ega (2004) 39 Restringido, 5 de octubre de 2004.

Como podemos advertir, en un estudio tan importante que serviría para la puesta en marcha de las principales políticas públicas en la entidad, sólo en dos ocasiones se hizo referencia a la CNDH, respecto de dos temas: la independencia de los magistrados y abogados (resolución 2001/39 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2002/72/Add.1, 24 de enero de 2002) y de las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (Resolución 1999/35 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2000/3/Add.3, 25 de noviembre de 1999).[127]

En el estudio se hizo énfasis en atender la problemática de la violencia de manera integral. **En materia de políticas públicas y prevención se estableció**:

- La participación de muchas agencias e instituciones de nivel estatal y federal aportaba el riesgo de la burocratización y de la rivalidad entre ellas. Por lo tanto, el reto no era crear agencias más especializadas para enfrentar el problema, sino, en todo caso, se requería un esfuerzo coordinado entre todos los actores para avanzar en el reconocimiento y análisis del problema para su solución. En las conclusiones de la primera "Evaluación de las acciones realizadas por los tres ámbitos de gobierno en relación a los feminicidios en el municipio de Juárez" de la CNDH se señala la importancia de establecer una coordinación entre todos los actores institucionales, pero el texto de la Comisión no fue tomado como punto de referencia.
- Apoyar los programas y las campañas destinadas a la prevención y combate de la violencia de género.
- Coordinación y participación entre todos los niveles de poder: federal, estatal y municipal.
- Intensificar los mecanismos de alerta rápida y la capacitación de funcionarios. Se subraya que las capacitaciones de funcionarios es un punto de las recomendaciones de la CNDH

127 Se citan las dos resoluciones: 2001/39 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2002/72/Add.1, 24 de enero de 2002 y 1999/35 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2000/3/Add.3, 25 de noviembre de 1999. Tal cita es textual. Nótese que el documento analizado "META AV2" no nombra correctamente a 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


en materia de prevención, pero el texto de la Comisión no fue tomado como punto de referencia.
- Mejorar la detección, el registro y la elaboración de informes sobre la violencia contra la mujer.

*En materia de políticas públicas y atención:*

- Garantizar el apoyo legal en el acceso a la justicia a las víctimas de violencia y a los familiares de las asesinadas y desaparecidas.
- Reforzar los servicios públicos destinados a las mujeres que hubiesen sido objeto de violencia, procurando especialmente ampliar el acceso al tratamiento médico y psicológico.
- Establecer servicios sociales más integrales.

*En materia de investigación:*

- Establecer mecanismos de alerta temprana y búsqueda urgente.
- Promover y garantizar la formación y capacitación de todos los agentes del Estado involucrados.
- Garantizar un pronto acceso a medidas especiales de protección.
- Intensificar los esfuerzos tendientes a capacitar a todas las autoridades pertinentes.

*En materia de políticas públicas y reparación del daño:*

- Centros de Justicia para las Mujeres. Se explicitó que en las observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de la Organización de las Naciones Unidas del 7 de agosto de 2012 se recomendó al Estado mexicano mejorar la capacidad de los Centros de Justicia para las Mujeres y establecer estos Centros al alcance de las mujeres que son víctimas de la violencia, pero no se citaron las acciones y propuestas de la CNDH.
- Existencia de cinco Centros de Justicia para las Mujeres como un programa para fortalecer los factores de protección individuales, familiares y comunitarios, que permitieran que las personas pudiesen enfrentar y desenvolverse en contextos adversos como una vertiente de la prevención social.
- El proyecto "Ciudad Mujer": el proyecto se basó en la formulación de un Modelo de atención de Ciudad Mujer que concentró dentro de un mismo espacio a 16 instituciones del estado que prestaban diferentes servicios especializados para las mujeres, garantizando que fuesen atendidas de manera oportuna, en un ambiente de confiabilidad y calidad. Existían dos formas de recepción: en la primera, las personas que llegaban referían el motivo por el que iban y, si era necesario, se derivaban a una primera entrevista. En caso de ser derivadas, eran atendidas por una trabajadora social y si procedía una denuncia o ésta era necesaria, las personas eran atendidas también por una agente del Ministerio Público. En la segunda recepción se llevaba el control de entrada de las personas que acudían a denuncias y seguimientos de trámites en la Fiscalía.



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



## Fiscalía de Atención a Mujeres Víctimas del Delito

Correspondía a la Fiscalía:

a. La investigación de los hechos en los que se hubiese privado de la vida a mujeres por razones de violencia de género.
b. Aplicar los protocolos del debido proceso acusatorio en la recepción de querellas, denuncias y en la investigación de los hechos con perspectiva de género.
c. Recibir denuncias y querellas de delitos; investigar los hechos de conformidad con el sistema acusatorio, bajo los estándares internacionales.
d. Proveer de atención psicológica, médica y otras, en coordinación con otros órganos o unidades administrativas.
e. Canalizar a víctimas u ofendidos en los casos señalados anteriormente hacia las dependencias o instituciones que proporcion servicios de carácter tutelar, asistencial, preventivo, educacional y similares, así como la vigilancia de su debida atención.
f. Llevar a cabo los trámites y, en su caso, solicitudes de medidas previstas en las leyes para la protección de las víctimas y sus familias.

**META AV3. Efectuar una evaluación de la operación del Centro de Justicia ubicado en Ciudad Juárez, con el propósito de evidenciar áreas de oportunidad y mejora que permitan cumplir con los objetivos y brindar cada vez más y mejores servicios de atención[128]**

La Meta AV3 pertenece al proyecto de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim) para "Fomentar una cultura libre de violencia contra las mujeres", financiado por PAIMEF, INDESOL y SEDESOL. La evaluación fue importante porque emitió unas recomendaciones que visibilizaron en 19 puntos todas las carencias del sistema estatal de atención a las víctimas de violencia. Entre éstas se destacan las primeras tres:

- Integrar bajo una sola coordinación tanto a la fiscalía como a los servicios que se ofrecen.
- Realizar una reingeniería institucional de tal forma que se implante el Modelo de Centros de justicia para las Mujeres que tiene el propósito de ofrecer servicios integrales, multidisciplinarios, secuenciales, interinstitucionales y especializados para brindar a las mujeres víctimas de violencia un Plan Único de Apoyo y evitar a toda costa la revictimización y sobre todo se ofrezca un amplio pilar para el empoderamiento.
- Generar urgentemente un Sistema único de Registro de Usuarias con personal especializado.

128 El documento está disponible para su consulta en el siguiente enlace: http://www.institutochihuahuensedelamujer.gob.mx/Archivos/Diagnosticos/AV3.pdf Última consulta: 15 de julio de 2017, 1:05 h.



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


**META BI1.**[129] Se realizó una campaña en cuatro municipios del estado: Juárez, Nuevo Casas Grandes, Chihuahua y Cuauhtémoc con el fin de promover el Protocolo Alba para la búsqueda de mujeres desaparecidas y prevención del feminicidio, durante cinco meses**.** La Meta BI1, pertenece al proyecto de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim) para "Fomentar una cultura libre de violencia contra las mujeres", financiado por PAIMEF, INDESOL y SEDESOL

**META BI3.**[130] Se realizó una campaña en Ciudad Juárez para difundir los ordenamientos jurídicos estatales que tutelaran el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, así como para fomentar la igualdad de género y la prevención de la violencia contra las mujeres, durante tres meses. La Meta BI3, pertenece al proyecto de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim) para "Fomentar una cultura libre de violencia contra las mujeres", financiado por PAIMEF, INDESOL y SEDESOL

## Mujer y VIH Sida[131]

El objetivo general del proyecto fue detectar los factores influyentes en los hábitos de prevención de infecciones de transmisión sexual entre mujeres de 15 años en adelante, en seis municipios principales del estado de Chihuahua, analizando los elementos contribuyentes a la salud sexual y reproductiva.

## Mujeres Mormonas y Menonitas[132]

El objetivo del proyecto fue analizar la situación de las mujeres mormonas en el estado de Chihuahua, un segmento de población particularmente en riesgo porque están aisladas en su comunidad. Gracias al proyecto se detectaron los elementos de violencia, discriminación y explotación de estas mujeres. Las mujeres mormonas consideraron que el maltrato se daba en las generaciones anteriores, pero que ahora era menor: dos de cada 10 comentó que recibieron golpes en su familia paterno/materna, mientras que el 46% comentó que alguien en su casa recibía golpes. Si bien el alcohol no se permite por parte de la Iglesia mormona, 1⁄4 parte afirmó que ahora se consumía más alcohol que antes y un 21% afirmó lo mismo respecto a las drogas.

129 El documento está disponible para su consulta en el siguiente enlace: http://www.institutochihuahuensedelamujer.gob.mx/Archivos/Diagnosticos/BI1.pdf Última consulta: 15 de julio de 2017, 1:08 h.

130 El documento está disponible para su consulta en el siguiente enlace: http://www.institutochihuahuensedelamujer.gob.mx/Archivos/Diagnosticos/BI3.pdf Última consulta: 15 de julio de 2017, 1:12 h.

131 El documento está disponible para su consulta en el siguiente enlace: http://www.institutochihuahuensedelamujer.gob.mx/Archivos/Diagnosticos/sida.pdf Última consulta: 15 de julio de 2017, 1:15 h.

132 El documento está disponible para su consulta en el siguiente enlace: http://www.institutochihuahuensedelamujer.gob.mx/Archivos/Diagnosticos/mormonasmenonitas.pdf Última consulta: 15 de julio de 2017, 1:18 h.



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



Hasta la actualidad no tenemos conocimiento de otro proyecto o de políticas públicas puestas en marcha para la situación específica de las mujeres mormonas.

## Planificación Urbana y Equidad de Género en Ciudad Juárez, Chihuahua[133]

El responsable de este informe, elaborado en el 2006, fue el Dr. César M. Fuentes Flores y los autores participantes el Mtro. Luis E. Cervera Gómez, la Dra. Julia E. Monárrez Fragoso y el Dr. Sergio Peña Medina. Actualmente este trabajo sigue siendo un punto de referencia para la construcción de políticas públicas en materia de seguridad. Hasta la fecha no fue tomado en cuenta para producir políticas adecuadas al contexto. Hay elementos metodológicos aún vigentes que se pueden rescatar.

El objetivo general se alcanzó: construir indicadores urbanos de género que ofrecieran información sobre los procesos que se desarrollan en el territorio urbano para identificar desigualdades entre mujeres y hombres que sirvieran de insumo para el diseño de políticas públicas con enfoque de género en Ciudad Juárez.

Gracias al estudio se construyeron indicadores para medir tres dimensiones del espacio público: la física, la social (quiénes usan el espacio, cómo lo usan), la cultural (opiniones acerca de la naturaleza de ser varón o mujer vinculados a aptitudes, conductas y roles asignados, etcétera), política (que tiene a que ver con los aspectos de participación ciudadana), económica y de seguridad.

La problemática de la seguridad es fundamental en Ciudad de Juárez. Como se afirma en el estudio:

> La ciudad en los dos últimos años antes del levantamiento de la encuesta se ha visto envuelta en una crisis de inseguridad que se caracteriza por un incremento de los homicidios, asaltos, extorsiones y robo de vehículos etc. Por lo anterior, la percepción de inseguridad es muy alta, sólo el 18.07% considera que es segura o muy segura, el 41.27% opina que es regular y el 38.19% señala que es insegura o muy insegura. La suma de los/as que opinan que es regular e insegura representa el 79.46% de los/as entrevistados/as. Por sexo, las mujeres presentan una mayor percepción de inseguridad que los hombres, aunque es importante señalar que dado los altos niveles de inseguridad tanto hombres como mujeres tienen percepciones similares sobre la inseguridad (Cervera, Monárrez, Peña: 85).

Es de llamar la atención que el centro de la ciudad es percibido como el lugar más inseguro y los centros comerciales como los menos inseguros. Otro dato interesante es la descripción de las

133 El documento está disponible para su consulta en el siguiente enlace: http://www.institutochihuahuensedelamujer.gob.mx/Archivos/Diagnosticos/Espacio%20urbano%20y%20equidad%20de%20genero.pdf Última consulta: 15 de julio de 2017, 1:20 h.



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


nuevas dinámicas urbanas que se caracterizan por la fragmentación territorial expresada en crecimiento expansivo de la mancha urbana, en la que los ciudadanos se localizan más lejos de los centros de las ciudades, lo cual les resta a éstos vitalidad, provocando su vaciamiento a determinadas horas y días no laborables.

Hasta la fecha no hay información de que en materia de seguridad se tomaran en cuenta los datos y los indicadores de este estudio para elaborar políticas públicas realmente eficaces en materia de seguridad en Ciudad de Juárez.

## Presentación de la encuesta sobre violencia hacia las mujeres indígenas en el estado de Chihuahua[134]

Gracias a esta encuesta, elaborada en el 2007 por El Instituto Chihuahuense de la Mujer, con el apoyo de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, se visibilizó que la atención especializada para disminuir la violencia contra las mujeres indígenas ha sido prácticamente nula, limitándose a atenderlas en el contexto general sólo cuando se encuentran en las zonas urbanas.

## Prevalencia de la trata de mujeres y niñas en actividades como prostitución, trabajo doméstico, trabajo en fábricas, trabajo agrícola[135]

Las investigaciones en Chihuahua sobre el tema de trata de mujeres y niñas son muy recientes. Las autoridades tardaron bastante tiempo en abordarlo y todavía no hay medidas puestas en marcha para enfrentarlo. En esta investigación, el objetivo general fue determinar la prevalencia de la trata de mujeres y niñas en actividades como prostitución, trabajo doméstico, fábricas, trabajo agrícola, detectando los factores que inciden para la victimización en los municipios de Chihuahua, Juárez, Camargo, Guerrero, Delicias y Cuauhtémoc.

## Primera encuesta estatal de las mujeres[136]

La primera encuesta estatal sobre las mujeres, realizada en el 2005, fue útil para detectar las necesidades de intervención específica que tenían que ponese en marcha en el estado. En particular, se detectó que las mujeres desean ser capacitadas en cuanto a computación e inglés. Es importante destacar que ésta no es una encuesta sobre violencia, por lo que no se abordaron

134 El documento está disponible para su consulta en el siguiente enlace: http://www.institutochihuahuensedelamujer.gob.mx/Archivos/Diagnosticos/mujerindigena.pdf Última consulta: 15 de julio de 2017, 1:25 h.

135 El documento está disponible para su consulta en el siguiente enlace: http://www.institutochihuahuensedelamujer.gob.mx/Archivos/Diagnosticos/PREVALENCIATRATADEMUJERES.pdf Última consulta: 15 de julio de 2017, 1:30 h.

136 El documento está disponible para su consulta en el siguiente enlace: http://www.institutochihuahuensedelamujer.gob.mx/Archivos/Diagnosticos/encuesta.pdf Última consulta: 15 de julio de 2017, 1:40 h.



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



una serie de tipos de violencia como la psicológica, la económica, la sexual, etc. En cambio, la encuesta se centró específicamente en insultos, amenazas y golpes.

## Primera encuesta sobre la mujer migrante en el estado de Chihuahua 2007[137]

La investigación fue elaborada en el 2007 por el Instituto Chihuahuense de la Mujer, con el apoyo de Indesol. En esta investigación podemos destacar que había sólo dos preguntas sobre la violencia: "¿Ha sido víctima de agresiones, asaltos, etc., en esta ciudad o donde vivía antes?" El resultado fue que el 18% de las mujeres encuestadas había sido víctima de este tipo de situaciones. "¿Han intentado abusar sexualmente de usted alguna vez?" 94%, no; 6%, sí.

Para fomentar la igualdad de participación en la vida política y pública se elaboró el **Reglamento para la operación del sistema estatal para la igualdad entre mujeres y hombres**[138] y se redactó el **Resumen ejecutivo, Mujeres en el ámbito político de Chihuahua,**[139] una evaluación de procesos electorales de 2007 y 2009 llevados a cabo en el estado de Chihuahua, vinculándolos con el papel que juegan las cuotas de género.

## Violencia sexual contra las mujeres indígenas[140]

La investigación fue realizada por el Instituto Chihuahuense de la Mujer en conjunción con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas respecto a la violencia de género en la población indígena del Estado de Chihuahua. Esta investigación analizó la violencia sexual entre las mujeres indígenas en zonas urbanas y rurales del estado de Chihuahua, las condiciones detonantes, el entorno cultural y la percepción de esta problemática desde la perspectiva de las mismas mujeres.

## Salud

En el análisis sobre políticas de salud, se distinguen dos ejes principales: atención de víctimas y/o familiares de víctimas del delito y una cuestión que, aunque no se contempla en las

137 El documento está disponible para su consulta en el siguiente enlace: http://www.institutochihuahuensedelamujer.gob.mx/Archivos/Diagnosticos/ichimujerprimeraencuestasobrelamujermigrante07.pdf Última consulta: 15 de julio de 2017, 1:42 h.

138 El documento está disponible para su consulta en el siguiente enlace: http://www.institutochihuahuensedelamujer.gob.mx/Archivos/Diagnosticos/CHIH_IJ_M8_1_REGLAMENTO_SISTEMA_ESTATAL_IGUALDAD_2014.pdf Última consulta: 15 de julio de 2017, 2:00 h.

139 El documento está disponible para su consulta en el siguiente enlace: http://www.institutochihuahuensedelamujer.gob.mx/Archivos/Diagnosticos/RESUMEN%20EJECUTIVO%20PROCESO%20ELECTORAL%202007%20y%202009%20CONFERENCIA%2031%20MARZO.pdf Última consulta: 15 de julio de 2017, 2:03 h.

140 El documento está disponible para su consulta en el siguiente enlace: http://www.institutochihuahuensedelamujer.gob.mx/Archivos/Diagnosticos/2013%20VIOLENCIA%20SEXUAL%20HACIA%20MUJERES%20INDIGENAS.pdf Última consulta: 15 de julio de 2017, 2:09 h.



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 que la Comisión Nacional de Derechos Humanos emitió en 2003, sí se refiere como problema de salud pública relacionado con la violencia que ocupa a los Instrumentos analizados en este trabajo: las afectaciones de la salud mental.

En la Segunda Evaluación Integral publicada en 2008, las acciones que se reportaron como avances relacionados con la *macro categoría* de reparación del daño fueron en el ámbito federal, la creación del Programa de Atención a Víctimas y con él, la Casa de Atención a Víctimas. Como avances en esta *macro categoría* en el ámbito estatal, también se reportó la construcción, en conjunto con la CNDH, de la Red de atención a víctimas del delito y el Centro de Prevención y Atención a Mujeres en situación de violencia. Se retoman aquí dichas acciones porque, entre otros servicios, brindaban atención médica y psicológica a las víctimas del delito.

## Seguimiento

La **Red de Asistencia a víctimas**[141] se inició en 2004 y se encontraba a cargo de la Dirección General de Atención a Víctimas del Delito de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Atención a Víctimas y Servicios a la Comunidad de la Procuraduría General de la República. De dicha red, derivaron los Centros de Atención a Víctimas, que en primera instancia fueron la Casa de Atención a Víctimas. Estos centros fueron instalados en colaboración con los gobiernos estatales de varios estados de la República, entre ellos, Chihuahua. Entre los servicios que ofrecían los centros, se incluyó asesoría jurídica, atención médica, psicológica y de trabajo social. Los centros eran regionales y su propósito era cubrir las necesidades de atención de la región pues solo había 14 de ellos y estuvieron activos hasta octubre de 2011, cuando se creó la **Procuraduría Social de Atención a Víctimas de Delitos (PROVÍCTIMA)** que buscaba brindar una atención más focalizada y desconcentrada de la PGR y que en 2014 sería la **Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas**.

La atención psicológica de los Centros tenía como objetivo que las víctimas u ofendidos de los delitos pudieran superar o enfrentar de mejor manera la crisis física y emocional producto de la comisión de un delito, a través de los diferentes métodos que prevé la psicología tratándose de conductas delictivas. Por su parte el apoyo médico implicaba verificar su estado de salud mediante un reconocimiento y exploración física y dependiendo del diagnóstico, se brindaba el tratamiento en el Centro de Atención a Víctimas o se realizaba acompañamiento a las instituciones de salud correspondientes.

Como parte de sus acciones a nivel nacional, se formaron brigadas que, ante acontecimientos que impactaban a la sociedad, proporcionaban servicios a las víctimas y ofendidos, privilegiando a víctimas de secuestro. Se impartieron diversos cursos de actualización al personal, se capacitó a los enlaces sobre el Registro Nacional de Víctimas, se elaboró un programa de difusión, se

141 La página web de la red de Atención a víctimas es http://www.seguridadpublica.gov.cl/programa-apoyo-a-victimas-de-delito/red-de-asistencia-a-victimas/



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



habilitó un número y correo electrónico nacional, se elaboró un protocolo de actuación de los Centros de Atención a Víctimas, lineamientos para la conformación de archivos y lineamientos generales para el manejo y resguardo de la información, se elaboró un proyecto de protocolo de atención a familiares de personas desaparecidas y se trabajó directamente con los gobiernos estatales para instalar los centros en los estados (PGR, 2012).

En Ciudad Juárez se hicieron dos brigadas: la primera, en enero de 2010, en la Colonia Villas de Salvárcar cuando varios sujetos dispararon a estudiantes en una fiesta resultando 13 fallecidos y 16 lesionados. En esa ocasión se conformó una brigada de seis psicólogos, tres médicos, tres abogados y una trabajadora social. Se proporcionaron un total de 97 servicios a las víctimas: 47 atenciones psicológicas, 19 servicios de trabajo social, 15 asesorías jurídicas y seis atenciones médicas. La segunda se formó en octubre de 2010, luego del ataque con armas de fuego contra jóvenes reunidos en dos domicilios, de los que resultaron 14 muertos y 15 heridos. En ese caso el centro formó una brigada de cuatro psicólogos, un médico, dos abogados y una trabajadora social para la atención inmediata de víctimas y familiares. De igual modo se proporcionó apoyo a los familiares y se gestionaron pagos funerarios, entre ellos el pago del funeral de un menor que murió en enero de 2011 en medio de un enfrentamiento entre policías federales y miembros de la delincuencia organizada (PGR, 2012).

Entre 2004 y 2006, en Chihuahua se llevaron a cabo 2 781 sesiones psicológicas y 1 977 revisiones médicas. En 2007 se hicieron 666 sesiones psicológicas y 45 revisiones médicas, en 2008, se realizaron 508 sesiones psicológicas y 131 revisiones médicas. En 2009, fueron 620 sesiones psicológicas y 262 revisiones médicas y en 2010 fueron 2 167 sesiones psicológicas y 931 revisiones médicas. Finalmente, entre enero y octubre de 2011 se realizaron 1 389 sesiones psicológicas y 415 revisiones médicas (PGR, 2012).

Actualmente, la Fiscalía General del Estado de Chihuahua cuenta con un servicio de atención a víctimas y ofendidos del delito con una de sus cuatro sedes ubicada en Ciudad Juárez, la cual tiene como requisito de atención ser víctima de un delito e interponer una denuncia. La atención psicológica que se plantea en dicho servicio es apoyar a la víctima y ofendidos en situación de crisis, brindar apoyo terapéutico a través de terapias breves y de emergencia, la preparación psicológica de testigos y tener un grupo de contención que opera en todo el estado. Este grupo de contención se conforma por ocho psicólogos especializados en contención en crisis, buscando situar a la víctima o el ofendido en el plano de la funcionalidad psíquica disminuyendo la ansiedad producida por un evento traumático para evitar intentos de auto daño o daño a terceros. Además, se presta atención psicológica en todos los turnos del área de identificación de cadáveres en el área de homicidios, así como en las Unidades de Delitos contra la Libertad Sexual y contra la Familia (Fiscalía General del Estado de Chihuahua, 2017).

## Políticas públicas y salud

Se revisaron dos Planes de Desarrollo Estatal que son posteriores a la Emisión del Informe de la Segunda Evaluación Integral: 1) El Plan de Desarrollo Estatal de 2010–2016 y 2) el Plan Estatal



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 Desarrollo 2017–2021. También se consultó el Programa Sectorial de Salud 2011–2016 y los Planes Municipales de Desarrollo 2010–2013 y 2013–2016.

Se observó que en el Plan Estatal de Desarrollo de 2010–2016, la sección de desarrollo humano contiene el Objetivo 4: "favorecer el bienestar de la familia y la salud de la madre y sus descendientes, a través del ejercicio pleno y efectivo del derecho que tienen las personas a elegir el número de hijas o hijos y su espaciamiento en un ambiente de información oportuna y adecuada" (p. 12). En ese sentido, el objetivo 4.1 dicta: "Impulsar las condiciones sociales e institucionales favorables al ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de una manera responsable e informada" (p. 12). Además, en el objetivo 5 se proponen acciones de promoción de la salud en este mismo sentido.

Las líneas de acción de dichos objetivos se relacionan con programas educativos para la prevención de embarazos no deseados, partos sin riesgo, prevención, diagnóstico y tratamiento de ETS y VIH, tratamiento de infertilidad, orientación sobre salud sexual y paternidad responsable, información para postergar el inicio de la vida sexual, métodos anticonceptivos, pláticas prenupciales para la planificación familiar y concientizar el ejercicio responsable de la sexualidad.

Luego, en el apartado de salud, el objetivo 11 se refiere a: "Impulsar acciones afirmativas y programas para la prevención y atención de cualquier tipo o modalidad de violencia contra las mujeres" (p. 30). Entre ellas, las líneas que se proponen son: 1)Generar programas específicos para brindar una atención de salud por cualquier tipo o modalidad de violencia contra las mujeres; 2) Promover y garantizar el cumplimiento e implementación en el sector salud de las normas oficiales en materia de la violencia contra las mujeres, así como la instalación de mecanismos de supervisión y evaluación de su efectividad; y 3) Brindar capacitación con perspectiva de género para el personal del sector salud, respecto de la violencia contra las mujeres y el trato que se debe proporcionar a las víctimas.

Por otro lado, cabe añadir que, entre otras estrategias, en 2010 el Gobierno Federal puso en marcha la Estrategia "Todos somos Juárez", que contemplaba un apartado de 40 acciones sobre salud mental y un presupuesto de 706 millones de pesos. Este programa, en general, se concentró en prevención y atención de adicciones, pero contenía algunos compromisos relacionados con atención de las consecuencias de la violencia. Entre las acciones incorporadas se encuentran, por ejemplo, capacitación de 350 psicólogos y organizaciones de la sociedad civil (OSC) en salud mental e intervención en crisis por parte del Instituto Nacional de Psiquiatría y la Organización Panamericana de la Salud (OPS); desde 2010 implementaron el servicio de salud mental y cinco unidades médicas nuevas y se incorporaron 10 psicólogos en Centros de Salud que operan a nivel estatal y municipal; se abrieron servicios de salud mental en centros comunitarios municipales; se desarrolló la primera versión del modelo de atención integral a víctimas con ayuda de expertos de la OPS; además, se acordó en el Consejo Ciudadano que se dejaría asentada la urgencia de los mecanismos que garantizaban los apoyos financieros urgentes y de largo plazo para la salud mental y atención de víctimas; incorporación de 13 psicólogos de apoyo en las unidades médicas del IMSS, servicio de apoyo psicológico telefónico (Todos Somos Juárez, 2010).



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



También se llevaron a cabo acciones de promoción de la salud como la capacitación a funcionarios y actores locales para fortalecer la evaluación y gestión de intervenciones y proyectos locales comunitarios, se inició operaciones en un Centro de Recursos para apoyo técnico a organizaciones no gubernamentales profesionales y de la sociedad civil para fortalecer proyectos locales y comunitarios, creación de un fondo para OSC que trabajaran el tema de prevención y promoción de la salud (Todos Somos Juárez, 2010).

En concordancia con el Plan Estatal de Desarrollo 2010–2017 y la Estrategia Todos Somos Juárez, en el Plan Sectorial de Salud se reconoce un aumento de las agresiones dentro de las primeras causas de muerte: "Es posible observar a partir de la información disponible un significativo incremento en las muertes violentas. Los decesos asociados con lesiones intencionales pasaron de ocupar el octavo lugar en el 2004 hasta llegar al segundo lugar en el 2009. El número de muertes por lesiones intencionales se incrementó de 675 hasta 3 839 decesos" (p. 111). Además, mencionan: "En este sentido es preocupante la elevada tasa de homicidios la cual presenta una tasa de incidencia de 106 por cada cien mil habitantes, mientras que la tasa de suicidios se ubicó en 7.2 por cada cien mil habitantes" (p. 43).

Lo anterior ocurre particularmente en personas en edad productiva (de los 15 a los 64 años de edad). El 49% de los fallecimientos en 2009 en Chihuahua ocurrieron en este grupo de edad y la primera causa de muerte fue lesiones intencionales, en hombres, y la tercera, en mujeres. 3 415 fueron homicidios –una tercera parte del total–; esta última información no se encuentra desagregada por sexo. (Programa Sectorial de Salud 2011 – 2016).

Derivado de lo anterior, se reconoció que en Ciudad Juárez existía evidencia de la presencia de síntomas de depresión, ansiedad y estrés postraumático en infantes, adolescentes y adultos, y que se había generado una ansiedad social producto de la violencia por narcotráfico, delincuencia común y uso de sustancias y alcohol. Reconocen también, que Ciudad Juárez concentra el mayor porcentaje de población objetivo de la Secretaría de Salud y que ello exige una mayor infraestructura al respecto: "De allí la importancia estratégica que reviste el programa 'Todos Somos Juárez' en lo que la construcción de infraestructura en salud se refiere ya que si bien algo ha quedado constatado en los apartados de demografía y economía ha sido que esta urbe ha sido afectada en la última década en el aspecto de empleo y por ende de derechohabiencia en salud" (p. 26).

En lo que a violencia contra las mujeres se refiere, el programa sectorial tuvo como objetivos: "Impulsar acciones afirmativas y programas para la prevención y atención de cualquier tipo o modalidad de violencia contra las mujeres", y "Fortalecimiento y generación de programas en contra de la violencia de las mujeres" (p. 208). Las líneas de acción fueron: capacitación con perspectiva de género sobre violencia contra las mujeres, para el personal de salud con respecto al trato que se debe proporcionar a las víctimas, y programas específicos para brindar atención de salud por cualquier tipo de modalidad de violencia contra las mujeres, promover y garantizar la implementación de las normas oficiales en materia de violencia contra las mujeres, así como la instalación de mecanismos para su supervisión y evaluación.



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


Así mismo, en el programa sectorial de salud, el objetivo sobre salud mental mencionaba que era necesario: **"**Proporcionar servicios de atención integral y especializada, de manera oportuna, en materia de salud mental en los tres niveles de atención: prevención, atención y rehabilitación, dirigidos a la población del Estado de Chihuahua" (p. 209). Se contaba desde 2007 con tres centros integrales de salud mental (CISAME) que proporcionaban atención psicológica y orientación a la población detectando y dando seguimiento a los casos. Los centros son parte de la Red Nacional de Salud Mental conformada por Unidades Especializadas de Atención (UNEMES), organizadas bajo un modelo comunitario para estructurar atención ambulatoria y comunitaria de la salud mental. Su objetivo era establecer equipos interdisciplinarios para ofrecer atención integral y que tuvieran la posibilidad de considerar las necesidades biológicas, psicológicas, sociales y culturales de los usuarios.

De acuerdo con el Programa Sectorial, para ese momento, en Ciudad Juárez había un Centro Integral de Salud Mental (CISAME), además de un hospital psiquiátrico institucional, un hospital psiquiátrico particular, así como tres unidades de atención ambulatoria y el Centro de Atención Integral a la Salud Mental (CAISM) estaba por inaugurarse. Este último tenía como objetivo la colaboración con planes y políticas nacionales, estatales y municipales.

En la revisión del Plan de Desarrollo Municipal de 2007–2010, no se encontró ningún objetivo ni estrategia o línea de acción relacionada con la prevención o atención a la violencia contra las mujeres. Mientras que en el Plan de Desarrollo Municipal, vigente entre 2010–2013 en Ciudad Juárez, se observa que existen líneas de acción sobre mujeres y aunque se puntualiza sobre el fomento de la educación, la promoción de estrategias de la preservación de la salud y se reconoce la violencia intrafamiliar como una de las principales causas de morbilidad no existe ningún objetivo o línea de acción relacionada con el tema. El apartado sobre salud en cuanto a las mujeres se focaliza sobre la detección del cáncer de mama. En el apartado de salud mental, los objetivos se centran en la prevención y atención de adicciones y en la promoción de salud en general, pero no se menciona la violencia.

En cuanto al Plan Municipal de Desarrollo, vigente entre 2013 y 2016, en el diagnóstico se cita: "Las defunciones en México han ido en aumento. Para Chihuahua y Juárez, el comportamiento de las defunciones en general es muy similar. En el 2010 las defunciones aumentaron en un 15% y 19.5% respectivamente en comparación con el año anterior; lo cual representó para Chihuahua 1 358 y en Juárez 1 711 muertes más. El incremento considerable de defunciones entre 2007 y 2011 se debió a la generalizada ola de violencia" (p. 74). Sin embargo, las estrategias sobre salud y mujeres solamente implicaron "Coordinar y Promover la participación de Dependencias, Organizaciones e Instituciones Públicas y Privadas, a fin de asegurar que los grupos de mujeres de mayor riesgo reciban información sobre los servicios y actividades orientados a la atención prenatal, embarazo y puerperio; así como a la detección de cáncer de mama y cervicouterino" (p. 81). No se mencionó nada sobre el problema de violencia contra las mujeres.

Finalmente, el Plan Estatal de Desarrollo 2017 – 2021, menciona como parte del diagnóstico del Estado, que Ciudad Juárez tiene una problemática relacionada con que "Una mayor población



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



y una urbanización mal planeada se han reflejado en la creciente proporción de personas viviendo en condiciones de pobreza, precariedad en infraestructura médica y educativa, así como la carencia de vialidades seguras. Actualmente, la descomunal construcción de unidades habitacionales ha provocado un alto porcentaje de viviendas abandonadas, mismas que se traducen en nichos de vandalismo e inseguridad. Por otra parte, los servicios públicos son insuficientes, la inseguridad va en incremento y la calidad de vida decrece" (p. 16 y 17). Por otro lado, la violencia sigue siendo uno de los principales problemas del estado, un ejemplo clarísimo al respecto, es que, en el Plan Estatal de Desarrollo de 2010, se mencionaba que una de las características sociodemográficas de Chihuahua era la esperanza de vida de 76 años, siendo una de las más elevadas del país por encima de la media nacional. En el Plan de Desarrollo Estatal 2017–2021, se reporta que la esperanza de vida en Chihuahua disminuyó hasta 72 años y es la tercera más baja del país.

En ese mismo sentido, el diagnóstico del Plan Estatal de Desarrollo vigente da cuenta también de la poca eficacia de las políticas anteriores. Por ejemplo, a pesar de todas las políticas propuestas sobre salud sexual y reproductiva, en el plan actual se menciona que 20 de cada 100 niños que nacen son hijos de una mujer menor de 20 años, que es uno de los cinco estados con mayor tasa de muerte materna y uno de los municipios que más contribuyen a esta medida es Ciudad Juárez, mientras es el cuarto estado más importante en la problemática de embarazo adolescente.

También se menciona que, durante 2016, las principales causas de atención a la salud mental en unidades de atención ambulatoria fueron depresión (22.3%) y ansiedad (19.3%) y que estas atenciones se llevaron a cabo en las jurisdicciones de Chihuahua y Juárez, donde se produjo el 70% de las atenciones para estos padecimientos. Así mismo, se reportó que la tasa de suicidios en el estado, por cada mil habitantes, es de 8.4, cuando en el periodo anterior había sido de 7.2. (Plan Estatal de Desarrollo, 2017 – 2021).

Atendiendo a lo anterior, los objetivos sobre salud de las mujeres en el Plan actual son varios y de distinta índole. Por ejemplo, ampliar las alternativas de cuidado y atención de menores de edad para garantizar su derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo, contribuir a mejorar la calidad de vida de las y los chihuahuenses a través de la atención psicosocial en centros comunitarios; apoyar a las y los adolescentes en el desarrollo de competencias y habilidades para el autocuidado de la salud en igualdad de condiciones de fenotipo, género y condición social; propiciar las condiciones para la atención de la salud integral y multisectorial de las mujeres en sus diferentes etapas de vida –con énfasis en sus derechos humanos– a una salud reproductiva y sexual en igualdad de género; elevar la calidad de los servicios de atención médica y asistencia social, del personal de salud en formación, así como la profesionalización y actualización de los recursos humanos para la salud; hacer más eficientes los servicios de salud mental y atención a las adicciones con enfoque de derechos humanos, ajustados a un modelo de atención integral a toda la población; desarrollar competencias en materia de salud mental de la población que fomenten el empoderamiento y la participación activa en los programas para lograr un impacto social y desarrollar la cultura del deporte y la activación física como una forma de atención a 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


salud y a la vez, como un mecanismo de prevención de conductas antisociales, que fomente la igualdad entre hombres y mujeres (Plan Estatal de Desarrollo, 2017-2021).

Entre las líneas de acción se encuentran campañas de sensibilización para formar conciencia sobre la erradicación de la violencia contra mujeres y niñas; acciones de sensibilización con medios de comunicación; fortalecimiento de la perspectiva de género en los protocolos institucionales de atención a víctimas; promoción de entornos que promuevan la educación sexual pertinente; prevención de embarazos adolescentes, monitoreo y seguimiento a centros de asistencia social; programas especializados sobre atención a víctimas de violencia de género; la incorporación de atención psicoterapéutica primaria y de primeros auxilios emocionales en centros comunitarios; actividades culturales que fortalezcan atención psicosocial; espacios terapéuticos, prevención de VIH, formación de promotores de salud; atención médica especializada y con enfoque intercultural; capacitación para personal de instituciones públicas; aumento en la cobertura de atención a la salud; reforma a la Ley Estatal de Salud para reconocer a la Secretará de Salud como cabeza del sector; la formación de un comité estatal de investigación; campañas de prevención de adicciones; tratamientos de rehabilitación para la prevención de adicciones; fortalecimiento de la red en materia de salud mental; acción comunitaria para el fortalecimiento de los diagnósticos en salud mental y adiciones; diagnósticos participativos de salud mental y adicciones como base para la elaboración de mercadotecnia en salud y acciones de promoción de la salud (Plan Estatal de Desarrollo, 2017 – 2021).

## Conclusiones

En la evaluación del impacto o trascendencia de las propuestas de recomendación emitidas por la CNDH en el *Informe Especial de 2003, así como* de las conclusiones de la *Evaluación Integral de las Acciones Realizadas por los Tres Ámbitos de Gobierno en Relación con los Feminicidios en el Municipio de Juárez, Chihuahua, 2005* y del seguimiento de las anteriores, realizado en el *Segundo Informe de Evaluación Integral de las Acciones Realizadas por los Tres Ámbitos de Gobierno en Relación con los Feminicidios en el Municipio de Juárez, Chihuahua, 2008*, se tomaron en cuenta diferentes elementos analíticos socio-políticos que caracterizan el contexto del estado de Chihuahua y, particularmente, Ciudad Juárez, entre ellos: a) la brecha entre justicia y legalidad; b) el desdibujamiento del Estado de derecho en la investigación de las mujeres asesinadas, considerando el feminicidio no sólo como "crimen de género", sino como crimen "corporativo" (Segato: 2004); c) las responsabilidades de diferentes actores políticos; d) la necesidad de colocar la resolución de los asesinatos como una cuestión central para reconstruir el tejido social de toda la comunidad; e) el feminicidio como delito de lesa humanidad, tomando en cuenta las afectaciones de las víctimas directas e indirectas y de la sociedad en general.

A través de las *macrocategorías* e indicadores elaborados,[142] se evaluaron las políticas públicas que fueron puestas en marcha en Ciudad Juárez con el propósito de erradicar la violencia de

142 Ver cuadro de *macrocategorías* e indicadores presentado al inicio de este capítulo.



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



género. Particularmente, se trabajó con dos programas sectoriales de equidad de género y otros 37 documentos entre programas, encuestas, evaluaciones de las metas de los programas sectoriales, investigaciones y diagnósticos. Asimismo, se dedicó un análisis específico al tema de políticas públicas y salud.

Acerca *del Programa sectorial de equidad de género 2004-2010*, se observó que éste no abordó las temáticas relacionas con la equidad de género, excluyendo implícitamente a la población femenina del concepto mismo de ciudadanía. Además, no 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. Por ello, se puede decir que el impacto del Informe Especial de la CNDH fue nulo.

Asimismo, en *el Programa sectorial de equidad de género 2010-2016*, el discurso sobre las medidas necesarias para combatir la violencia de género suele ser estereotipado y simplista; se habla, por ejemplo, de "atenuar" las condiciones desiguales entre hombre y mujeres, y no de incidir en las desigualdades relacionadas con el género para erradicar la violencia. A diferencia del PSEG 2004-2010, en este programa sí se realizó un planteamiento más preciso de la definición de la violencia de género. No obstante, la definición es bastante limitada e insuficiente porque se habla de violencia de género, pero nunca se incluye la violencia feminicida o el feminicidio. Algunas líneas de acción coinciden con los indicadores propuestos dentro de las *macrocategorías* que hemos elaborado, como:

1. Prevenir y atender a las mujeres víctimas de violencia doméstica. Dicha línea corresponde al indicador *Programa de acción y cooperación entre los diferentes ámbitos de gobierno* de la *macrocategoría* Acciones Institucionales y al indicador Asumir responsabilidad y reparar el daño a familiares de la víctima de la *macrocategoría* Reparación del daño.
2. Diseñar intervenciones intersectoriales para que las escuelas sean más accesibles y seguras para las niñas y adolescentes. Dicha línea corresponde al indicador Programa específico de seguridad pública de *la macrocategoría* Acciones Institucionales.
3. Atender la problemática generada por los homicidios en Ciudad Juárez. Para ello se plantearon como metas mejorar de forma continua el programa de atención a familiares de mujeres víctimas de feminicidio y realizar cinco actividades por año para contribuir a establecer el tejido social. Dicha línea corresponde al indicador Asumir responsabilidad y reparar el daño *a* familiares de la víctima de la *macrocategoría* Reparación del daño.

A pesar de que las acciones planteadas por el Programa Sectorial corresponden con las propuestas de la CNDH, no hay ninguna referencia a las dos evaluaciones integrales publicadas ya en el 2005 y en el 2008.

En el *Programa del Fondo Proequidad* se ponderó como prioridad promover el acceso a la justicia, la igualdad jurídica, los derechos humanos y la no discriminación de las mujeres, así como a una vida libre de violencia. Además, al tema de la violencia de género se le otorgaron la mayor parte de los recursos del programa. Aun cuando el programa coincide con los indicadores



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


Asumir responsabilidad y reparar el daño a familiares de la víctima de la *macrocategoría* Reparación del daño y con Recursos de Acciones Institucionales, nunca se citan las propuestas emitidas por la CNDH.

El Programa de Apoyo a las Instancias de Mujeres en las Entidades Federativas para implementar y ejecutar programas de prevención de violencia contra las Mujeres (PAIMEF) coincide con los indicadores Asumir responsabilidad y reparar el daño a familiares de la víctima de la *macrocategoría* Reparación del daño y con Recursos de Acciones Institucionales, pero ni en este proyecto, ni en los demás programas PAIMEF, se nombra o alude a la Comisión.

El Diagnóstico de los homicidios de mujeres por razones de género ocurridos en el estado de Chihuahua, de 1993 a 2014, es una buena herramienta para elaborar conclusiones y recomendaciones de políticas públicas, programas y acciones en materia de prevención, atención, sanción, erradicación, no repetición y reparación del daño y corresponde al indicador Informar y evaluar sobre avances y resultados de la *macrocategoría* Acciones Institucionales y al Indicador Asumir responsabilidad y reparar el daño a familiares de la víctima de la *macrocategoría* Reparación del daño.

En el Diagnóstico se cita la importancia del trabajo de la CNDH, subrayando que:

- Del año 2000 al 2010, se emitieron alrededor de 1 012 recomendaciones que emanaron de 27 informes de carácter internacional.
- La CNDH elaboró cuatro informes sobre los casos de feminicidio en Ciudad Juárez. Tan sólo sobre los casos de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez y sobre la falta de colaboración de las autoridades de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua, la Comisión emitió 8 recomendaciones, 6 de ellas enfocadas a la procuración, administración e impartición de justicia.

Además, el Diagnóstico afirma la importancia de elaborar un Registro de Desaparecidos y Familiares, pero no se cita que la elaboración de un Registro Nacional de Personas Desaparecidas fue una de las propuestas de la CNDH en el Informe Especial 2003. De igual forma, en el marco de las acciones de búsqueda y localización de mujeres y niñas se visibiliza la implementación y la aplicación del Protocolo Alba, pero tampoco se recupera que la CNDH realizó un seguimiento del mismo.

En ese mismo orden de ideas, a pesar de que los diagnósticos y estudios realizados para la elaboración de las principales políticas públicas contra la violencia de género en el estado de Chihuahua corresponden a los Indicadores de Asumir responsabilidad y reparar el daño a familiares de la víctima de la *macrocategoría* Reparación del daño y con los indicadores Programa de acción y cooperación entre los diferentes ámbitos de gobierno; Informar y evaluar sobre avances y resultados; Elaborar un Registro Nacional de Personas Desaparecidas; Cooperación con autoridades internacionales; Destinar recursos; Programa específico de seguridad pública; Personal técnico y profesional capacitado y Cumplimiento de recomendaciones emitidas por



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



organismos de derechos humanos de la *macrocategoría* Acciones institucionales, nunca citan las propuestas emitidas por la CNDH en el Informe Especial, ni sus evaluaciones. Los diagnósticos son*:* Diagnóstico sobre la dinámica de la violencia contra las mujeres rarámuri en sus comunidades*;* Diagnóstico sobre la situación del empoderamiento económico de las mujeres en Chihuahua*;* Diagnóstico sobre la situación de la mujer en el municipio de Aquiles Serdán y los de los municipios de Guachochi, Guerrero, Namiquipa y Ojinaga.

Tampoco se mencionan las propuestas de la CNDH en los estudios: Evaluación de las campañas: Protocolo Alba; Prevención de violencia hacia las mujeres "Hasta que la muerte nos separe"; Foro Regional "Género y Adicciones"; Instituto Chihuahuense de la Mujer, su historia, logros y retos; Investigación sobre Detonantes de Violencia contra las Mujeres en el Estado de Chihuahua; Investigación sobre la Violencia simbólica en mujeres y jóvenes del Estado de Chihuahua; Investigación de prevalencia de violencia contra las mujeres indígenas; Investigación sobre la violencia simbólica en mujeres y jóvenes en el Estado de Chihuahua; META A4, Realizar una investigación para determinar la prevalencia de los diferentes tipos de violencia de género en el estado de Chihuahua; META BI1, Realizar una campaña en cuatro municipios del estado: Juárez, Nuevo Casas Grandes, Chihuahua y Cuauhtémoc con el fin de promover el Protocolo Alba para la búsqueda de mujeres desaparecidas y prevención del feminicidio, durante cinco meses; META BI3, Realizar una campaña en Ciudad Juárez para difundir los ordenamientos jurídicos estatales que tutelan el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, así como para fomentar la igualdad de género y la prevención de la violencia contra las mujeres; Instituto Chihuahuense de la Mujer: La mujer desde el punto de vista del hombre; Mujer y VIH Sida; Mujeres Mormonas y Menonitas; Prevalencia de la trata de mujeres y niñas en actividades como: prostitución, trabajo doméstico, trabajo en fábricas, trabajo agrícola; Primera encuesta estatal de las mujeres; Primera encuesta sobre la mujer migrante en el estado de Chihuahua 2007; Proyecto: Fomentar una cultura libre de violencia contra las mujeres; Presentación de la encuesta sobre violencia hacia las mujeres indígenas en el estado de Chihuahua; Violencia sexual hacia las mujeres indígenas; Reglamento para la operación del sistema estatal para la igualdad entre mujeres y hombres y Resumen ejecutivo Mujeres en el ámbito político de Chihuahua.

Tampoco se encontraron citas de las propuestas de la CNDH en los estudios de evaluación: Documento que integra los resultados de la Evaluación del Modelo de Intervención para la Prevención de la Muerte Materna en la Jurisdicción IV; Indicadores de brechas en el estado de Chihuahua; META AV3, Efectuar una evaluación de la operación del Centro de Justicia ubicado en Ciudad Juárez, con el propósito de evidenciar áreas de oportunidad y mejora que permitan cumplir con los objetivos y brindar cada vez más y mejores servicios de atención.

En la META AV2. Efectuar una evaluación de la operación del Centro de Justicia ubicado en la Ciudad de Chihuahua, sólo en dos ocasiones se hizo referencia a la CNDH, en relación con dos temas: la independencia de los magistrados y abogados (resolución 2001/39 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2002/72/Add.1, 24 de enero de 2002) y de las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (Resolución 1999/35 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2000/3/Add.3, 25 de noviembre de 1999). El estudio señala un tema de importancia



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


fundamental en materia de políticas públicas y prevención: que la participación de tantas agencias e instituciones de nivel estatal y federal generaba en realidad el riesgo de la burocratización y de la rivalidad entre ellas, más que un interés de colaboración. Por lo tanto, el reto no consistía en crear agencias especializadas para enfrentar el problema, sino que se requería un esfuerzo coordinado entre todos los actores para avanzar en el reconocimiento y análisis del problema a su solución. Además, en las conclusiones de la primera Evaluación de las acciones realizadas por los tres ámbitos de gobierno en relación a los feminicidios en el municipio de Juárez de la CNDH se señaló la importancia de establecer una coordinación entre todos los actores institucionales, pero el texto de la Comisión no fue tomado como punto de referencia.

En materia de atención, investigación y reparación del daño, las acciones contempladas en la META AV2. Efectuar una evaluación de la operación del Centro de Justicia ubicado en la Ciudad de Chihuahua, coinciden con las *macrocategorías* Acciones Institucionales, Restauración de Justicia y Reparación del Daño y con sus indicadores correspondientes, pero nunca se citan las recomendaciones de la CNDH.

En materia de seguridad pública, el estudio del 2006 Planificación Urbana y Equidad de Género en Ciudad Juárez, Chihuahua, sigue siendo un punto de referencia para la construcción de políticas públicas en materia de seguridad. A pesar de que existen elementos metodológicos aún vigentes que se pueden rescatar, hasta la fecha no ha sido tomado en cuenta para producir políticas adecuadas al contexto. El estudio coincide con el indicador Programa específico de seguridad pública de la *macrocategoría* Acciones Institucionales, pero no cita las recomendaciones de la CNDH.

## Políticas públicas y salud

Los dos *Planes de Desarrollo Estatal* del 2010 – 2016 y del 2017 – 2021, así como el Programa Sectorial de Salud 2011 – 2016 y los Planes Municipales de Desarrollo 2010 – 2013 y 2013 – 2016, prevén acciones que coinciden con los indicadores Personal técnico y profesional capacitado y Cumplimiento de recomendaciones emitidas por organismos de derechos humanos de la macro categoría de Acciones Institucionales, pero nunca citan las recomendaciones de la CNDH. Al dar seguimiento a las acciones mencionadas en las evaluaciones integrales de las propuestas a los tres órdenes de gobierno, es posible observar que de ellas derivaron estrategias nacionales, incluso en términos de atención de violencia en el ámbito de la salud, en varios momentos del *continuum* salud-enfermedad: promoción y prevención de violencia y de trastornos o síndromes derivados de dichos eventos, atención de la violencia (específicamente de violencia de género y de actos violentos relacionados con otros delitos) y tratamiento en el caso de los efectos que la violencia tiene sobre la subjetividad de las víctimas y los ofendidos.

En ese sentido, algunas de las acciones derivadas de las propuestas de la CNDH en 2003 se han visto paulatinamente incorporadas en términos del discurso de las políticas públicas en materia de salud. Se reconoce que la CNDH ha tenido un papel y un trabajo importante en la evolución



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



del hoy llamado Sistema Nacional de Atención a Víctimas, que de alguna manera guarda relación con la problemática de Ciudad Juárez que la CNDH visibilizó con los informes sobre el tema. No obstante, **no se puede establecer una relación causal directa entre estas propuestas y el avance paulatino en las políticas públicas dado que en ningún documento se mencionan dichos informes**. Asimismo, es imposible distinguir el esfuerzo y el trabajo de la Comisión 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 de la exigencia de las víctimas, los familiares y la sociedad en general ante la grave situación por la que atraviesan las mujeres en todo el país.

Además, es necesario mencionar que la información sobre las estrategias de las políticas públicas en materia de violencia en el ámbito de la salud suele ser general y ambigua. Durante la búsqueda, las páginas del gobierno estatal y la Secretaría de Salud estuvieron deshabilitadas, existen pocos informes de logros y resultados y existe poca disponibilidad de documentos y de información que realmente informe el estado de la cuestión y la efectividad de las políticas.

Un ejemplo de lo anterior es el reporte de la PGR sobre la memoria documental de la Red de Atención a Víctimas del delito, donde se habla de las brigadas y de las sesiones psicológicas, pero no se habla de los efectos o del tipo de consultas o del tipo de sesiones y sus resultados, ni si los tratamientos fueron sostenidos con los pacientes, si tuvieron alguna efectividad o si fueron referidos o referidas a otros espacios especializados, por lo que el objetivo de seguimiento realmente no está reportado. Asimismo, entre los indicadores del Programa Sectorial de Salud, por ejemplo, no existe alguno que permita evaluar el efecto de las caravanas de la salud sobre los casos de promoción de la salud comunitaria y prevención de la violencia.

Otro ejemplo es el del Centro de Atención Integral en Salud Mental de la Estrategia "Todos Somos Juárez", el cual debió haber sido inaugurado en 2010 y su apertura se realizó en 2014.[143] Aun así, el personal del que se disponía eran 2 psiquiatras, 3 médicos generales y 2 psicólogos-[144] Se atendía a cerca de 1 500 personas al año, pero se calculaba que existían por lo menos otras 150 mil sin atención.[145] Esta información fue extraída de la prensa dado que no existe una página de internet del Centro. Tampoco fue posible identificar el seguimiento o informe de resultados del mismo.

Un ejemplo más es justamente el de la Estrategia "Todos Somos Juárez". Al respecto de ésta, Vargas (2014) afirma que no existía coherencia entre la conceptualización y el diseño de la estrategia, por lo que su evaluación era poco plausible. Además, carecía de un plan de uso de

143 "Inauguran Centro de Atención Integral a la Salud Mental en Juárez", La Opción, 21 de agosto de 2014. Artículo disponible para su consulta en el siguiente enlace: http://laopcion.com.mx/noticia/56648

144 "Aumentan servicios del Centro de Atención Integral a la Salud Mental", La Opción, 17 de julio de 2015. Artículo disponible para su consulta en el siguiente enlace: http://laopcion.com.mx/noticia/100863

145 EL 98% DE ENFERMOS MENTALES EN JUÁREZ NO RECIBE TRATAMIENTO, netnoticias.mx (con información de la Agencia Notimex), 10 de mayo de 2016. Artículo disponible para su consulta en el siguiente enlace: http://netnoticias.mx/2016-05-10-40a3dcda/el-98-de-enfermos-mentales-en-juarez-no-recibe-tratamiento/



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
Libro completo en:
https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv
https://tinyurl.com/mryt8f6c


servicio, es decir, mecanismos para alcanzar a la población objetivo, secuencia de contacto de servicios, criterios para decidir cuándo ya no era necesario. Por otro lado, el plan organizacional no era suficientemente detallado, pues es necesaria la definición de recursos, de personal y de tipo de administración requerido y en ese sentido todas las acciones se encontraban desarticuladas.

El lenguaje utilizado en todos los documentos, no coloca a las mujeres en el centro de dichos objetivos de salud como parte del ejercicio de sus derechos humanos, sino que tiende a responsabilizarlas y, de hecho, a no considerar a ningún sujeto y a no utilizar lenguaje incluyente. Por ejemplo, las líneas de acción que dicen: "El paquete de salud sexual y reproductiva deberá incluir acciones de orientación, información, comunicación y educación sobre sexualidad, salud sexual y paternidad responsable" o "promover entre las parejas información sobre adopción de actitudes responsables para la postergación del primer nacimiento" o "Impulsar la protección de la salud sexual en las mujeres, a fin de concientizar en el ejercicio responsable" (Plan Estatal de Desarrollo 2010 – 2016, pp. 18) o la premisa del Plan Estatal de Desarrollo 2017 – 2021 que dice: "Cuidar a las mujeres es cuidar a las familias chihuahuenses". Sin considerar el efecto discursivo que esto tiene sobre las instituciones y los ejercicios al respecto de la salud de las mujeres encasillándolas en ciertos roles que tradicionalmente han sido asociados a la desigualdad y focalizando la salud de las mujeres únicamente sobre su salud sexual y reproductiva o más bien salud materno–infantil, donde de nuevo ellas no son el centro del derecho a la salud.

Asimismo, las prevalencias, reportadas incluso en los diagnósticos de los Planes de Desarrollo, siguen siendo elevadas (en el caso específico de salud mental porque en cuanto a prevalencias, por ejemplo, de violencia doméstica o de género, no se menciona nada en los planes y programas) y los objetivos de los planes de desarrollo y del programa sectorial de desarrollo actuales se encuentran centrados sobre las adicciones, más que sobre la violencia, y se plantea el problema del suicidio como relacionado con éstas, más que con la morbilidad relacionada con los eventos adversos a los que la población en Chihuahua se enfrenta diariamente.

La elaboración de *macrocategorías* e indicadores y a la aplicación de las mismas al análisis en profundidad de las políticas públicas fue de gran utilidad para constatar, por un lado, que las recomendaciones de la CNDH no tuvieron impacto en la elaboración y la puesta en marcha de las políticas públicas contra la violencia de género en el Estado de Chihuahua y, por el otro, que existen diversos factores que obstaculizaron y siguen obstaculizando la resolución del problema. A continuación, se presenta una síntesis de estos factores:

1. Debilidad y negligencia del sistema estatal. Como demuestra el documento *Diagnóstico de los homicidios de mujeres por razones de género ocurridos en el estado de Chihuahua, de 1993 a 2014*, el gobierno de Chihuahua es uno de los gobiernos que tiene más recomendaciones tanto a nivel nacional como internacional. Las recomendaciones son por violaciones a los derechos humanos de las mujeres: con un total de 1 012, entre éstas, las propuestas emitidas por la CNDH. Se puede observar que el cuadro institucional del estado, en particular de Ciudad de Juárez, se fue debilitando progresivamente. Muestra de lo anterior es que hasta 1998, cinco años después



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 haberse registrado los primeros asesinatos, el gobierno del estado de Chihuahua creó la Fiscalía Especial para la Investigación de Homicidios de Mujeres, dependiente de la Procuraduría de Justicia de Chihuahua. No fue sino hasta 2004 que se crearon dos instancias en el ámbito federal: la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos relacionados con los Homicidios de Mujeres en el Municipio de Juárez, Chihuahua, dependiente de la Procuraduría General de la Republica, a cargo de María López Urbina, quien fuera relevada de su cargo en junio de 2005 por Mireille Rocatti; y la Comisión para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez, dependiente de la Secretaría de Gobernación, con Guadalupe Morfín Otero como su primera titular. Estas dos instancias fueron coordinadas por funcionarias que las presiden por cortos periodos, lo cual sugiere un compromiso débil del Estado con el esclarecimiento de los crímenes. Como se evidencia en el análisis de las dos evaluaciones de la CNDH, las funciones de la Fiscalía, en general, se enfocaron más en recolectar y sistematizar datos, realizar actividades de sensibilización, coordinar diferentes instancias y carecieron de capacidad para identificar culpables, proteger testigos, reparar daños y, sobre todo, dar seguimiento a los casos.

2. Una baja confiabilidad en las cifras y falta de información desglosada, sistematizada y georeferenciada por zonas de los homicidios**.** En la actualidad, el mayor esfuerzo para la actualización de datos es de académicas y periodistas, que demuestran un progresivo empeoramiento de la violencia contra las mujeres. Como testimonia la académica Julia E. Monárrez Fragoso, entre 1993 y 2007 se registraron 499 mujeres asesinadas; desde la llegada de la guerra contra las drogas hasta el día de hoy, hay 1 699 mujeres asesinadas: 1 200 mujeres más han sido asesinadas en estos nueve años.

3. Un manejo errático de las distintas hipótesis no resueltas de los crímenes, una ideologización de las razones por las cuales las matan, una fabricación de culpables y la ausencia de protocolos uniformes en materia de investigación y prevención. Dichas irregularidades producen la falta de un sistema fiable de información sobre homicidios de mujeres en sus distintas modalidades, lo que sigue contribuyendo a su invisibilidad y a la ausencia de políticas públicas adecuadas para su prevención, erradicación y reparación integral del daño. Sobre este punto es importante visibilizar que —por medio del análisis al interior— observamos que en las dos evaluaciones integrales de la CNDH del 2005 y del 2008 no se ahonda en las causas del fenómeno de homicidios y desapariciones de mujeres, excepto por algunas menciones a elementos sobre la hipótesis de crímenes seriales a partir de las similitudes encontradas entre los nuevos casos y los descritos en el Informe Especial de 2003.

4. Falta de evaluaciones de las medidas puestas en marcha en Ciudad Juárez. Como afirma la periodista Diana Washington Valdez en la entrevista que le realizamos, en el apartado sobre la comunicación social: "*Yo creo que debería haber como un seguimiento, un recordatorio, aunque las recomendaciones de la CNDH no tienen carácter vinculante*".

5. Recursos. Para la implementación de las políticas públicas es importante considerar los recursos destinados a los programas que previenen y atienden la violencia contra la mujer. A nivel federal, el Programa de Prevención y Atención a la Violencia Familiar, Sexual y contra las



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 de la Secretaría de Salud comenzó a operar a partir del ejercicio fiscal 2002 con un total de 57 millones 667 mil 901 pesos, y en el 2003 aumentó 12% para alcanzar 67 millones 145 mil 401 pesos. En el 2004, la cantidad asignada disminuye a 41%, quedando en 39 millones 181 mil 496. Para el Modelo Integrado de Prevención y Atención a la Violencia, del 2002 al 2004, disminuyeron los recursos un 98%. En Chihuahua, el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se aprobó por primera vez en el 2005 y se destinaron 357.8 millones de pesos para prevenir y atender la violencia contra las mujeres, y dar seguimiento a los feminicidios, distribuidos en 11 programas de 7 secretarías federales (González, 2007).

6. Perspectiva. La falta de perspectiva de género y derechos humanos por parte de las autoridades encargadas de la resolución del problema en diferentes ámbitos sigue contribuyendo a la invisibilidad de la violencia *feminicida*, la cual continúa percibiéndose como algo "normal" lo que, a su vez, contribuye a su impunidad. Los/as mismos/as operadores/as judiciales siguen actuando con prejuicios, estereotipos y prácticas que impiden, entre otros factores, el ejercicio de los derechos a la justicia y a la reparación del daño por parte de las víctimas directas e indirectas de violencia.

7. En materia de prevención faltan estrategias de contención y disuasión. Podemos definir tres puntos débiles con respecto a la prevención:

a) La contención y el apoyo a las víctimas directas e indirectas de la violencia de género se han concentrado principalmente en servicios asistenciales y medidas paliativas, más que en políticas públicas con un acercamiento holístico al tema de la violencia de género. Por ejemplo, las casas refugios para las mujeres en situación de riesgo no sólo son insuficientes, sino que no tienen recursos viables y se limitan a dar un amparo momentáneo a las víctimas, sin poder organizar cursos de formación y capacitación laboral para las mujeres o proporcionar apoyo psicológico, como demuestra nuestro análisis de políticas públicas y salud.
b) La seguridad ciudadana, como afirman los testimonios de Diana Washington Valdez y Julia Estela Monárrez Fragoso, se ha deteriorado en Ciudad Juárez por la corrupción de las autoridades, la falta de planificación urbana. Las zonas de riesgo donde desaparecían las mujeres en la década de los noventa siguen siendo las mismas y, además, se amplían las zonas de inseguridad. Como demuestra el análisis de *Planificación Urbana y Equidad de Género en Ciudad Juárez, Chihuahua (*2006*),* hasta la fecha, los elementos metodológicos aún vigentes que se pueden rescatar de este estudio no fueron tomados en cuenta para producir políticas adecuadas al contexto.
c) La información y sensibilización: las campañas informativas son limitadas y de bajo impacto, como demuestra, por ejemplo, nuestro análisis de la campaña para promover el Protocolo Alba**,** análisis de la *META BI3, Realizar una campaña en Ciudad Juárez para difundir los ordenamientos jurídicos estatales que tutelan el derecho de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, así como para fomentar la igualdad de género y la prevención de la violencia contra las mujeres*.



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



8. En materia de salud, falta un plan orgánico que coloque a las mujeres en el centro de los objetivos en esta materia como parte del ejercicio de sus derechos humanos, tanto en términos de la prevención y atención a la violencia de género como de la promoción de la salud en general. Asimismo, observar la morbimortalidad de la violencia de género como tal, conceptualizada como enlazada con factores psicosociales, daría pie a una mejor planeación sectorial para las instancias de salud, por ejemplo, destinar presupuesto a la salud mental, implementar servicios de tratamiento realmente capaces de atender a las víctimas y sus familiares y no solo atención de primeros auxilios.

## Recomendaciones

Es necesario reconocer que la capacidad de recoger, sistematizar y documentar información de la CNDH a través del Informe Especial del 2003 y de las dos evaluaciones integrales fue muy importante para visibilizar el problema de los asesinatos y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez. Estos documentos fueron útiles para legitimar y fundamentar el tema y las voces de las víctimas indirectas; además, las propuestas fueron tomadas en cuenta en la histórica sentencia del Campo Algodonero.[146] No obstante, el impacto de sus propuestas en el ámbito de las políticas publica en materia de violencia de género no deja de ser parcial e insuficiente. Por ello, para mejorar el impacto del trabajo de la CNDH en las políticas públicas que abordan el tema de la violencia de género, se propone, con base en los resultados de este estudio, que el trabajo de la Comisión centre la atención y dirija sus propuestas en los siguientes temas:

1. Las políticas públicas de prevención de la violencia contra las mujeres deben orientarse no sólo a proponer medidas asistencialistas, sino a crear entornos sociales y culturales que hagan posible y viable el ejercicio de su derecho a una vida digna y libre de violencia.

En este sentido, se puede proponer a la autoridad competente ampliar el ámbito de las políticas públicas ya en marcha, con acciones concretas como serian:

- dotar las casas refugios y los Centros de Justicia para las Mujeres para ofrecer programas integrales y multidisciplinarios;
- diseñar manuales y protocolos para la elaboración y evaluación de políticas públicas integrales con perspectiva de género;
- capacitar al personal y evaluar las capacitaciones, tanto en términos de contenidos como de cambios en el ejercicio de las funciones;
- crear un fondo presupuestal plurianual para la gestión de los Centros de Justicia para las Mujeres y de las casas refugios;
- ofrecer un plan permanente de contención para las y los trabajadores, en especial para aquellos que se enfrentan constantemente a situaciones de extrema violencia;

146 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


- fomentar la participación de la sociedad civil, ONG e investigadores en la propuesta y elaboración de políticas públicas.

2. En materia de seguridad, se requiere transitar de la concepción de la seguridad pública como sinónimo de orden y ley, vigilancia y control, a la de seguridad humana (ONU: 1994), que tenga como eje la defensa de los derechos humanos en sus diversas expresiones. Como medida urgente es necesario proponer a las autoridades competentes promover un plan de planificación urbana que tenga como objetivo el mejoramiento del entorno a partir de la dimensión barrial.

3. En materia de información y sensibilización, es necesario proponer a las autoridades competentes:

- un rediseño de las estrategias de comunicación con perspectiva de género;
- impulsar una campaña de reeducación a mujeres y hombres en cuanto a los estereotipos de la cultura patriarcal y los roles socialmente destinados y asumidos;
- generar una amplia y permanente campaña de publicidad en contra de la violencia contra las mujeres.

4. En materia de restauración de justicia, es necesario proponer a las autoridades competentes realizar una reingeniería institucional para:

- intensificar la capacitación en materia de derechos humanos y perspectiva de género a ministerios públicos de la Fiscalía Especializada en Atención a Mujeres Víctimas del Delito por Razones de Género y demás operadores del sistema de justicia penal;
- promover la incorporación de la perspectiva de género en la actuación de las instituciones a cargo de la investigación, sanción y reparación de las muertes violentas de mujeres, como son la policía, el ministerio público, la fiscalía, las instituciones forenses, defensoría pública y otros organismos judiciales;
- asegurarse de que los profesionales tengan conocimiento profundo acerca de los derechos humanos de las mujeres y de la perspectiva de género;
- evitar la rotación del personal.

5. En materia de salud, es necesario proponer a las autoridades competentes:

- elaborar un plan orgánico que coloque a las mujeres en el centro de dichos objetivos de salud como parte del ejercicio de sus derechos humanos;
- evaluar los efectos de los tratamientos brindados a las víctimas directas o indirectas de violencia;
- contemplar indicadores para evaluar el impacto de las campañas de información y sensibilización sobre los casos de promoción de la salud comunitaria y prevención de la violencia;
- Capacitar al personal de salud para tener herramientas que les permitan responder en casos de violencia extrema, tanto para la atención de las víctimas como para el diseño de sus propias estrategias de cuidado y contención de equipos en zonas de riesgo.



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



## Apartado B. Comunicación Social

Con el objeto de evaluar el impacto de las recomendaciones y propuestas de recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en cuanto a su difusión en la sociedad, se analizaron, por un lado, los artículos de la prensa nacional sobre el tema de feminicidios en Ciudad de Juárez, señalando cómo la CNDH logró posicionarse en el discurso público sobre el tema; por otro lado, se llevaron a cabo entrevistas a dos expertas en el tema de feminicidio, quienes desde los años noventa investigan —desde sus diferentes campos de conocimiento— los asesinatos y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez: Diana Washington Valdez, periodista y escritora, y Julia E. Monárrez Fragoso, académica del Colegio de la Frontera Norte.

### Análisis de la prensa nacional

A través del análisis de los documentos "Monitoreo Homicidios y Desapariciones Mujeres Cd. Juárez 2003", proporcionados por la Tercera Visitaduría, se definieron tres conceptos clave que la CNDH utilizó en su discurso público sobre el tema de asesinatos y desapariciones de mujeres en Ciudad de Juárez:

a) El feminicidio como crimen de lesa humanidad y emergencia nacional.
b) La ineficiencia y negligencia de las autoridades como el obstáculo principal para luchar contra la violencia de género.
c) La prevención como elemento para erradicar la violencia de género.

#### *a) El feminicidio como crimen de lesa humanidad y emergencia nacional.*

Desde el Informe Preliminar del 2003 y el Informe Especial del 25 de noviembre de 2003, la CNDH intentó posicionar el tema en la opinión pública. Al anunciar la presentación del primer informe preliminar del 2003, se escribió:

> La información en los tres niveles no ha fluido como debiera ser, producto de la partidización de la política y en especial del tema que nos ocupa, lo que ha complicado todos los esfuerzos emprendidos, en especial los de la Comisión Nacional de los Derechos humanos (CNDH) quien en septiembre de 2003, dio a conocer su primer informe preliminar destacándose diversos aspectos para abatir los asesinatos sin que hasta la fecha se tenga el problema dominado, vamos siquiera analizado en serio [...]

> [...] Para La (CNDH) (*sic*) las muertas de Juárez ya sea por violación, seriales, casuales o premeditadas, sólo tienen una lectura. Esto de (*sic*) conmover la conciencia nacional del país ya que representa una vergüenza nacional y una emergencia que demanda atención inmediata (Marín: 2017).



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


Desde finales de los años noventa, los datos demuestran que la violencia en Ciudad de Juárez, en lugar de disminuir, aumentó dramáticamente. En tal escenario, la CNDH intentó proporcionar datos sobre el tema y volverlos públicos:

> El presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), José Luis Soberanes, estableció hoy en cuatro mil el número de mujeres desaparecidas en Ciudad Juárez (Martha Martínez: 2003).

El problema es que los datos proporcionados por la CNDH se diferenciaron de los de las demás organizaciones, como declaró a la agencia de prensa feminista CIMAC la entonces directora del centro Casa Amiga, Esther Chávez Cano, quien afirmó:

> el no coincidir ni siquiera con la cifra de mujeres asesinadas y desaparecidas en la localidad, es un reflejo de la complejidad a la que se enfrentarán los tres niveles de gobierno en su intento por esclarecer los homicidios (Martha Martínez: 2003).

El posicionamiento de la CNDH resultó útil para atender las dimensiones del fenómeno, dado que las autoridades locales intentaban infravalorarlo. En la misma nota de CIMAC podemos leer:

> Lo anterior, luego de que el gobernador del estado, Patricio Martínez García reiteró su acusación a las organizaciones civiles de 'inventar y exagerar' la cifra de 300 mujeres desaparecidas (*sic*) y mil desaparecidas (Martha Martínez: 2003).

Un cuadro explicativo que resume la discrepancia en las mediciones del fenómeno por parte de los diferentes actores involucrados en el tema es incluido en el informe de 2005 de María Guadalupe Morfín Otero, Segundo Informe de Gestión de la Comisión para prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en Ciudad Juárez de la Secretaría de Gobernación, mayo 2004-abril 2005, recuperado por Adriana Ortíz-Ortega y Bárbara Yllan Rondero:

| Institución | Número de mujeres asesinadas | Fecha |
|---|---|---|
| Comisión Nacional de los Derechos Humanos | 263 | De 1993 a junio de 2003 |
| Fiscalía Mixta de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Chihuahua (PGJECH) | 353 | De 1993 a marzo de 2005 |
| Auditoría periodística | 321 | De 1993 a junio de 2003 |
| Amnistía Internacional | > 370 | De 1993 a junio de 2003 |
| Base de datos de la académica Julia Monárrez | 382 | De 1993 a noviembre de 2004 |
| Organización Justicia para Nuestras Hijas | 410 | De 1993 a 2005 |
| Fiscalía Especial de la Procuraduría General de la Republica | 323 | De 1993 a enero 2005 |

También en su libro *Cosecha de Mujeres. Safari en el desierto mexicano*, la periodista Diana Washington Valdez señaló que, entre 1993 y 2004, ocurrieron 391 homicidios y 42 víctimas no fueron identificadas.



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



### *b) La ineficiencia y negligencia de las autoridades como el obstáculo principal para luchar contra la violencia de género*

La Comisión persistió en su reclamo público de recibir información sobre acciones concretas de coordinación entre las varias instancias institucionales para combatir la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez, aunque en un clima de presión por parte de las autoridades locales, como se puede leer en una nota de prensa de la revista Proceso del 2004:

> El titular de la Comisión Nacional de Derechos Humanos José Luis Soberanes deploró que, no obstante contar con los elementos jurídicos para demandar a las autoridades que actúen, algunas pretendan ocultar su ineficiencia con el argumento de que la CNDH exige información movida 'por venganzas personales' hacia las autoridades responsables (Proceso: 2004).

Además, en su discurso público, un tema central de la CNDH para luchar contra la ineficiencia del trabajo de las autoridades fue la importancia de rastrear y sistematizar la información de cada caso y organizarla en expedientes elaborados según criterios transparentes.[147] Recordemos brevemente que en ese entonces el Buró Federal de Investigaciones (FBI, por sus siglas en inglés) del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, afirmó que en Chihuahua existían dos expedientes sobre los casos, *"el que muestran a todo mundo y el que se guardan [...] y nosotros sabemos lo que contiene el que se guardan"* (Washington Valdez: 2005, 89).

Por su parte, en una nota de CIMAC se relata:

> Los expedientes con las indagatorias, elaborados por los visitadores de la CNDH durante 10 meses de 2003 a partir de la queja 555/2003, contienen información relativa a 263 homicidios, así como la información recabada acerca de la existencia de cuatro mil 587 reportes de mujeres desaparecidas. La CNDH emitió en 1998 la recomendación 44/98, atendiendo la petición de familiares de las víctimas y de agrupaciones civiles, quienes señalaron que el silencio en este caso constituía una forma de desinterés. Hasta las autoridades locales han hecho caso omiso de la recomendación (Román González: 2004).

Los periódicos subrayaron que la entrega de expedientes de las indagatorias de la CNDH a la Fiscalía Especial para la Atención de los Delitos Relacionados con los Homicidios —cuya primera titular fue María López Urbina— se convertía, cada vez, en un acto sólo de carácter protocolario,

> en el cual las autoridades mostraron el tono de las investigaciones en torno al feminicidio de Juárez: desinterés oficial. En ese contexto, los documentos contenidos en 25 cajas, que sustentan el Informe Especial presentado en noviembre pasado por la CNDH, fueron recibidos por López

147 Entre otras notas de prensa, véase: Moisés Sánchez Limón, "*Prepara CNDH informe de mil 500 hojas sobre las muertas de Juárez", Crónica*, 11 noviembre 2003. Artículo disponible para su consulta en el enlace: http://www.cronica.com.mx/notas/2003/93898.html última fecha de consulta: 20 de julio de 2017, 22:56 h.



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


Urbina, quien sólo ofreció revisar minuciosamente 'y en el ámbito de su competencia, toda la información recabada (Román González: 2004).

Cuando, ante los ojos de la comunidad internacional, Ciudad Juárez se transformó en una fábrica de chivos expiatorios en relación con la resolución de los casos de feminicidio, la CNDH exigió la aplicación del Protocolo de Estambul (Manual para la Investigación y Documentación de la Tortura y otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos y Degradantes) frente a la ineficiencia y la complicidad de las autoridades. Al respecto, podemos subrayar que la CNDH, a nivel comunicativo, no lanzó este punto de una manera contundente.[148]

Para hacer visible la ineficiencia de las autoridades, la CNDH señaló públicamente las responsabilidades administrativas de las mismas. La recomendación 44/98 de la CNDH señaló que el entonces procurador de justicia de Chihuahua era uno de los funcionarios de los que se presumía podía tener responsabilidades administrativas y/o penales por las deficientes actuaciones del Ministerio Público y los servicios periciales. Cuando fue nombrado como titular de la Subsecretaría de asuntos jurídicos de la Secretaría de Gobernación, las organizaciones de la sociedad civil protestaron ante el presidente y el secretario de Gobernación y retomaron la recomendación 44/98 para legitimar su reclamo.[149]

### *c) La prevención como elemento para erradicar la violencia de género*

A nivel comunicativo, la CNDH señaló que la prevención de la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez exigía una auténtica capacidad de coordinación de acciones por parte de los tres niveles de gobierno —federal, estatal de Chihuahua y municipal de Juárez— y evidenció que dicha coordinación siempre faltó.

En síntesis, podemos establecer que, en su discurso público, la Comisión afirmó en particular tres estrategias[150] necesarias contra los feminicidios:

1. Prevención del delito para evitar la continuidad de los delitos sexuales y los asesinatos;
2. Crear un organismo público, dependiente del gobierno federal, que se encargara de coordinar a las dependencias de los gobiernos federal, estatal y local para que se canalizaran recursos;

148 Para profundizar el tema, entre otros, véanse: Rubén Villalpando, *"Investigarán supuestas torturas contra acusados de matar mujeres en Ciudad de Juárez"*, 27 agosto 2003, *La Jornada.* Artículo disponible para su consulta en el enlace: http://www.jornada.unam.mx/2004/08/28/041n1soc.php?origen=soc-jus.php&fly= Última consulta: 20 de julio de 2017, 23:02 hrs.

149 Véase: Miguel Concha, "Signos ominosos de encubrimiento", 27 nov. 2003, *La Jornada*. Artículo disponible para su consulta en el enlace: http://www.jornada.unam.mx/2005/10/03/esp_juarez/2004_juarez.htm

150 Redacción, "Caso muertas de Cd. Juárez, 'crímenes de lesa humanidad': CNDH", *Proceso*, 7 de abril 2003. Artículo disponible para su consulta en el enlace: http://www.proceso.com.mx/251444/caso-muertas-de-cd-juarez-8220crimenes-de-lesa-humanidad-8221-cndh; Rubén Villalpando y José Antonio Román, "Protestas opacan magno arranque del plan de seguridad en Juárez", *La Jornada*, 23 de julio del 2003. Artículo disponible para su consulta en el enlace: http://www.jornada.unam.mx/2003/07/23/039n1soc.php?printver=1&fly= Última consulta: 20 de julio de 2017, 23:11 h.



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



3. Las autoridades locales debían formular la solicitud de licencia jurídica ante la PGR para que el FBI de EE.UU. orientara los procedimientos de investigación y prevención.

**Entrevistas en profundidad**

Las dos entrevistas en profundidad fueron llevadas a cabo siguiendo tres ejes principales:

a) Descripción del contexto de los feminicidios en Ciudad Juárez desde la publicación del Informe Especial de la CNDH hasta hoy en día.

b) El impacto de la difusión en la opinión pública del tema de los feminicidios en Ciudad Juárez, y las aportaciones de la CNDH.

c) Los futuros desafíos de la CNDH en el tema de los feminicidios en Ciudad Juárez.

**1ª entrevista. Julia E. Monárrez Fragoso**

Julia E. Monárrez Fragoso es doctora, profesora e investigadora en El Colegio de la Frontera Norte con sede en Ciudad Juárez, Chihuahua, México. Sus áreas de especialización son la violencia contra las mujeres, el feminicidio y la inseguridad ciudadana, sobre las que ha publicado varios libros y artículos en revistas nacionales e internacionales.

*Contexto socio-político*

Monárrez Fragoso: "No ha habido mejora para la ciudad. Varios organismos internacionales de derechos humanos han hechos recomendaciones para que en Juárez se incidiera en la planificación urbanística con el objetivo de proteger la seguridad de las personas. Hasta la fecha no hay mejoras. Al contrario, la ciudad se ha deteriorado y creo que se debe fundamentalmente a cuatros elementos:

1. El robo y la corrupción de los gobernadores, de los presidentes municipales y de quienes ocupan puestos públicos. La corrupción no permite que se invierta en desarrollo y en la ciudadanía
2. Falta de planificación urbana con un sentido de respeto y dignidad hacia las personas y con el objetivo de integrar en el tejido social también a las personas que están separadas del núcleo urbano
3. Otra de las cuestiones que me parece importante es que en los últimos años la ciudad se haya expandido a través de la compra muy barata de terrenos que ya eran zonas de riesgo y vulneró tanto, y violentó tanto, que la violencia proliferó hacia hombres y mujeres, claro, de manera diferente, y allí es donde entra la cuestión de la diferencia sexual.
4. Otro elemento es la gran crisis económica mundial que en nuestra ciudad periférica del sur global incide de manera diferente.



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 2003 es como un parteaguas donde el Estado mexicano recibe recomendaciones internacionales de varios organismos y en este momento empieza otra generación de activistas, feministas, *derechohumanistas* que van a pugnar por otros elementos como los centros de justicia**,** que son el producto de la lucha de la demanda de organizaciones de derechos humanos de las mujeres. Ellas lograron que se construyera un centro. Sin embargo, sólo un centro de justicia no es suficiente para una ciudad tan grande y que tiene un alto índice de violencia contra las niñas y las mujeres como Juárez. Se necesitarían varios centros de justicia construidos estratégicamente en toda la ciudad. Entonces allí queda absolutamente limitada la política pública.

Hasta hoy sólo hay tres refugios, podría haber más. Es que, como me dijo la actual directora de Casa Amiga, Lydia Cordero, "los centro refugio no tienen impacto porque los tres meses que las mujeres pasan allí no son suficientes para deshacerse de esa vida de violencia que han llevado por años".

*Campañas de información y sensibilización.*

Monárrez Fragoso: No podría decir cuál fue realmente el impacto de las campañas de información que se lanzaron en Juárez, pero sí me parece que son limitadas. Una de las que ha estado presente es *La desaparición en Juárez tiene que desaparecer*. Se basó en un sistema de datos que se había desarrollado en el Colegio de la Frontera Norte. Al momento de hacer estos anuncios sólo se mostraban vestidos, no había cuerpos. En los supermercados, en el tetra pak de leche, en los camiones, había los rostros de las desaparecidas. Hay una cuestión que quisiera agregar sobre estas imágenes sin cuerpos y sin rostros: hubo una demanda por parte de los familiares de víctimas que afirmaban que, si se había gastado así tanto dinero en esta campaña, ¿por qué no aparecían los rostros de sus hijas?, porque finalmente sus hijas tienen un rostro, tienen un cuerpo, ¿qué necesidad se tiene de no poner a nadie? Dejando ese vestido o esa blusa flotando en el aire, uno pregunta, ¿qué es lo que está desapareciendo?

La otra cuestión era sobre el lema "se ofrece una recompensa", lanzado por la PGR en la misma campaña y que me parece pierde su efectividad después de cierto tiempo. Algunas de las jóvenes han sido encontradas asesinadas y algunas han sido sepultadas: la sociedad necesita verdad y justicia, no necesita tener este enorme espectáculo que diga que "si la madre la quiere seguir buscando, yo estoy junto con ella". Pero ya no es una desaparecida, es una mujer asesinada. Lo más interesante que ha faltado, y que sigue faltando, es una comunicación, una información, una concientización o una pedagogía de la justicia, que diga que la chica que apareció en tal lugar fue encontrada asesinada, que sus restos, o sus fragmentos de restos, se han juntado a su madre, que ha sido sepultada y que ahora está esperando tener justicia. Al contrario, allí se quedan por 10 años los mismos carteles espectaculares. **No hay una comunicación con perspectiva de género y de 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



*Cambió la percepción de la opinión pública*

Monárrez Fragoso: "Yo introduje el término feminicidio en Ciudad Juárez. No quiero decir que lo acuñé, pero sí que lo he introducido. Participé muy activamente con los primeros grupos y, después, las madres y las primeras activistas hacen suyo el concepto. ¿Por qué lo hacen suyo? El concepto tiene tres elementos que son muy importantes:

a) Permite decir quién es la víctima y cuál es la violencia que recibe;
b) Permite saber que el victimario es básicamente un hombre, un ente masculino agresivo;
c) Permite nombrar el delito a partir de lo que definimos como homicidio y, siguiendo esta lógica, permite que los mecanismos de justicia se activen y que empiecen a trabajar desde una perspectiva feminista.

El filósofo Giorgio Agamben habla de la *nuda vida*, sobre la vida que no tiene valor y que cualquiera puede matar. Para mí, el aporte más importante del término feminicidio es hacer de lado la *nuda vida* de las mujeres, hacer de lado los términos neutrales o los androcéntricos y decir éste es un feminicidio, un asesinato político con un desequilibrio de poder entre hombres y mujeres.

Yo tengo registradas 499 mujeres asesinadas entre 1993 y 2007. A partir del 2008, Ciudad de Juárez se colapsa con la llegada del Operativo Conjunto Chihuahua, que va a ser una manifestación local de la guerra contra las drogas.

Con la llegada de la guerra contra la droga, hasta hoy en día, hay 1 699 mujeres asesinadas. Esto quiere decir que 1 200 mujeres más han sido asesinadas en esos nueve años. Eso da cuenta de la magnitud. El mayor número de mujeres asesinadas lo son por cuestiones del crimen organizado. El crimen organizado mata a quienes son parte de esta actividad oscura e ilícita, o porque son pareja de otros que trafican, o porque son asesinadas como "daños colaterales", pero no les pueden nombrar así porque cuando se lanza una guerra y, supuestamente, hay una estrategia del Estado, se tienen que identificar como víctimas.

Ciudad Juárez empieza a ser visible por un asesinato que yo llamé *feminicidio sexual sistémico,* que tiene varios elementos con los cuales podemos clasificarlo. Por ejemplo, las víctimas tienen códigos porque son económicamente marginales, los cuerpos tienen firmas y las firmas tienen que ver con una serie de violencias que se ejecutan en el cuerpo, como desaparición, mutilación, tortura sexual. Estos feminicidios sexuales sistémicos pueden ser por grupos de hombres o en solitario. Y, finalmente, estos feminicidios se dan en lugares sexualmente trasgresores: ¿qué hacían las victimas afuera de su lugar de trabajo o fuera de casa? Siempre se está cuestionando el lugar de la mujer fuera del espacio doméstico. Estos feminicidios se recrudecen a partir del 2008. Lo que cambia es que sube la desaparición forzada de mujeres. Ahora yo tengo registradas 154 mujeres en desaparición forzada. De estas, 154, el 75%, fueron desaparecidas entre 2008 y 2017. Eso te está diciendo que cuando llegan a Ciudad Juárez la policía militar, los marinos y la policía federal, el número de mujeres en desaparición forzada aumenta. Hoy, la violencia sólo



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


cambia de lugares; hay nuevos lugares paradigmáticos y eso es muy grave, sobre todo después de la sentencia del *Campo Algodonero;*[151] ya no encontramos cuerpos, sino puros fragmentos. No está el cuerpo y, dependiendo del grupo del crimen organizado, cambia la forma en la que se asesina a las mujeres.

Una ciudadanía que fue tan golpeada por la violencia no está en la discusión pública y no lo está porque, finalmente, si la violencia no te ha tocado ¿para qué llamas a la autoridad?, ya que, además, se desconfía de las policías, del gobierno y de las instituciones que supuestamente tendrían que hacer justicia.

La violencia no tiene que ver sólo con el crimen organizado, sino también con la violencia doméstica. Sin embargo, frente a lo que sucede no hay una respuesta por parte de las instituciones. Decir que lo que pasa en Juárez es la descomposición social de la familia es erróneo. Yo siempre advertí que no se tiene que usar una metáfora biológica para una cuestión que es básicamente política.

En una ciudad que basa su riqueza en la producción de mercancías para el exterior, con salarios muy bajos para hombres y mujeres, tenemos una violencia muy fuerte hacia las mujeres que se expresa en muchas modalidades.

Yo uso el término violencia feminicida siempre y sólo cuando me refiero a mujeres asesinadas. Si se hablara de violencia feminicida por todos los actos de violencia que se cometen contra las mujeres, la comprensión del fenómeno queda corta.

*Futuros desafíos para la CNDH*

Monárrez Fragoso: "Ser una Comisión de verdad independiente. No nombrada por el presidente, sino una Comisión independiente que diga lo que pasó aquí, cómo fue que pasó, si ya no hay justicia. Después, afirmar que eso es un crimen contra la humanidad de grave violación a los derechos humanos de las mujeres. Que a la ciudad le debemos una reparación de verdad, y justicia a quien ha sido asesinada, pero también a sus sobrevivientes, y se tiene que tener la firme voluntad política de que eso no vuelva a suceder. Si eso no se hace, vamos a seguir interminablemente con una constante desaparición forzada de jóvenes y su posterior asesinato.

151 Se refiere a la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México. En esta sentencia la Corte "[...] condenó al Estado mexicano por violar derechos humanos en los casos de feminicidio sucedidos en Ciudad Juárez en contra de Esmeralda Herrera Monreal, Laura Berenice Ramos Monárrez y Claudia Ivette González, dos de ellas menores de edad, y por la violencia estatal ejercida en contra de sus familiares. La sentencia detalla la responsabilidad internacional de México." Sitio de Internet sobre el *Cumplimiento de la sentencia Campo Algodonero,* http://www.campoalgodonero.org.mx. Es importante destacar que, en la sentencia, la Corte citó el Informe Especial de 2003 y el Segundo Informe de Evaluación Integral de 2008 de la CNDH.



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



Tenemos también que visibilizar la trata de personas que vienen de Centro América. Son personas que son explotadas sexualmente a través del territorio mexicano y que llegan a México para ser transportadas hacia otras partes y, cuando ya no sirven, son asesinadas.

El informe (Informe Especial 2003 de la CNDH) llegó demasiado tarde, pero estaba bien hecho. Yo les di mis bases de datos. Yo revisé los archivos. Los expedientes no estaban bien armados. ¿Qué hace la Comisión? Le va a dar credibilidad institucional a la demanda de las víctimas.

Yo creo que debería haber un seguimiento, un recordatorio, aunque las recomendaciones de la CNDH no tienen carácter vinculante.

**2ª entrevista. Diana Washington Valdez**

Diana Washington Valdez es periodista del *El Paso Times* de Texas y se ha dedicado a investigar los casos de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez. Producto de su extensa cobertura es el libro *Cosecha de mujeres. Safari en el desierto mexicano*, obra pionera en el género del periodismo narrativo sobre el tema, donde la autora explica por qué las autoridades mexicanas no han arrestado a culpables reales, las implicaciones y responsabilidades de las mismas autoridades y por qué las explicaciones sobre asesinatos seriales, tráfico de órganos, ritos satánicos o bandas callejeras no se sostienen.

*Contexto socio-político*

Washington Valdez: "Creo que el Informe Especial de la CNDH fue el más importante de este tiempo por parte de cualquier institución o dependencia del gobierno mexicano. En ese entonces, el panorama político era muy diferente de ahora; eso es muy importante enfatizarlo. La Comisión, todavía relativamente joven, y los políticos que la habían respaldado, querían que tuviese credibilidad nacional e internacional. Se metió muy fuerte en Ciudad Juárez y tuvieron acceso a información, hicieron una investigación verdadera que empezó a llamar la atención de los medios. Los medios ayudaron en eso, respaldaron el trabajo de la Comisión.

Sí llegó tarde, pero ese llegar tarde es muy relativo porque las autoridades que estaban a cargo de esos crímenes todavía no iban a actuar de manera distinta, y eso está comprobado porque entraron Amnistía internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Todos los informes de éstos son un reflejo de lo que está pasando hoy en día: todo sigue igual, cambian los funcionarios que están a cargo, pero todo sigue igual y la estructura criminal es la misma que existía antes. Cambian los personajes, pero no ha cambiado la situación en la cual pueden operar los funcionarios para esclarecer la verdad. Desde que escribí mi libro *Cosecha de mujeres* siempre lo dije: hasta cuando exista una intervención verdadera, nada va a cambiar, y además eso se va a extender porque los grupos criminales van a extender el dominio sobre más territorios.

Lo que está pasando ahora con el crimen organizado es que está más desorganizado. Antes había una estructura más vertical, pasaban cosas sólo si los jefes autorizaban, o toleraban, ahora ya no hay nadie arriba que les diga "eso está bien, eso está mal", ahora Chihuahua y otras zonas de



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


México se han convertido en zonas de combate. La violencia es incontrolada, por eso es difícil tratar de investigar casos y llevarlos a su destino final que tendría que ser el esclarecimiento y la procuración de justicia. Eso faltaba antes y falta hora. Muchas dependencias han sido cooptadas por el crimen organizado, hay amenazas. Tú vienes aquí a Ciudad Juárez y tratas de hacer un trabajo de investigación o para proteger los derechos humanos y vas a ver si vas a durar. Creo que hay un acuerdo universal en México por el cual el sistema político no favorece los derechos humanos. Lo vemos por los asesinatos sistemáticos que se atribuyen al crimen organizado. Los secuestros, las desapariciones, los feminicidios, los ataques a los periodistas y a los activistas. Creo que Juárez fue y sigue siendo la capital de los feminicidios. Fue universal. Las autoridades también asumieron que era así, sin explicar por qué no hacen nada para prevenir más asesinatos de mujeres. La seguridad pública no está haciendo un trabajo de prevención. Lo que pasó ya pasó, se perdieron pruebas, se perdieron las evidencias, algunos testigos ya no existen porque se fueron o los mataron.

Respecto de los años noventa, las jovencitas de hoy ya se han involucrado en el narcotráfico porque los novios o los padres o los hermanos andan en eso, y están convertidas en víctimas de la narcoviolencia, siguen desapareciendo las mujeres y vuelven a aparecer muertas. La pregunta clave sigue siendo ¿por qué las matan? Las matan para controlar el territorio y sigue vigente que hay bandas que se dedican a asesinar mujeres como rito de iniciación**.** El contexto sigue igual, pero yo nunca quise trazar un perfil de la víctima como maquiladora, indígena, pobre, porque no, es más universal. Pero en la actualidad, la víctima es la misma: joven, desprotegida, de familia pobre, con pocos recursos.

Los lugares siguen siendo los mismos, pero Valle de Juárez es el nuevo tiradero. Allí los narcos están luchando muy fuerte desde cuando se construyó un nuevo puente internacional. Los focos rojos permanecen y cambian de lugar, pero siempre están relacionados a la frontera. Están relacionado al crimen organizado.

Más cambiaban las rutas del crimen, más estas rutas estaban acompañadas por los feminicidios. Usan el feminicidio para marcar el territorio. Después del trabajo que hizo el FBI, cuando vinieron a excavar los cadáveres del Rancho de la Campana, hubo un movimiento muy importante por parte de los narcotraficantes. Empezaron a alejarse y se desplazaron a otros lugares porque no querían estar bajo la mira de EE.UU. Y eso fue bueno para Juárez, pero muy malo para los demás lugares. Se llevaron a otros lugares la misma idea: cómo hacerlo y qué hacer.

Para mí es importante subrayar que son crímenes sistemáticos. Entra el narco en una región y ya hay una violencia esquemática y premeditada. Ellos ya saben que la violencia es parte del negocio.

*Cambio percepción opinión pública*

Washington Valdez: La gente ha regresado a un estado de supuesta normalidad, porque tiene que hacerlo. La gente tiene que seguir trabajando, los jóvenes tienen que seguir estudiando, hay menos miedo porque hay menos violencia extrema.



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



Pero hay otra vez masacre en restaurantes. Tú estás comiendo en un restaurante con tu familia y, de repente, vienen y disparan. La gente ya sale a las calles, están conscientes de lo que podría suceder, se normalizó la violencia en la percepción pública. Fue importante que la ciudadanía expresara públicamente su rechazo. Claramente nada cambia si el nivel de corrupción sigue alto. Nunca creí que estas cosas iban a cambiar por lo que estábamos haciendo: denunciar, poner por escrito lo que estaba pasando, los informes, las manifestaciones, para mí el trabajo lo estábamos haciendo para no permitir que se ocultara lo que estaba pasando, para documentar para la futura generación lo que había sucedido antes de que se perdiera la información.

Fue fundamental la cobertura periodística en ese entonces sobre todo porque llamó la atención pública de otros lugares y de organizaciones internacionales de derechos humanos. Es importante decir que no había solo una investigación o un informe. Fue importante que otros fueran a ver y que se sumaran a este esfuerzo. Para documentar.

*Futuros desafíos*

Washington Valdez: Una de las prioridades debería de ser fortalecer los albergues que son creados para mujeres víctimas de violencia por parte de su pareja. Uno de estos albergues se cerró después la muerte de Esther Chávez Cano. Son fundamentales, tienen que tener la posibilidad de instalarse en un lugar donde la mujer esté protegida y se sienta segura. Todavía hace falta un trabajo en el centro de la ciudad: un sistema de seguridad. Los lugares peligrosos casi son los mismos y la zona casi es exactamente la misma, y son lugares que han gozado de protección de las autoridades para poder seguir siendo igual. Sería suficiente un solo caso esclarecido para prevenir la violencia. Hasta la fecha ni un caso fue llevado a cabo como tendría que serlo. No se han esclarecido los casos, ni después de la sentencia de Campo Algodonero.

Se tendría que dar a la Comisión una independencia verdadera para que no estuviera respondiendo a intereses políticos y darle más poder para exigir documentos, expedientes de las autoridades estatales que tienen informaciones de primera mano y que se puedan presentar frente a una corte. La CNDH no tiene total libertad para hacer su trabajo. Necesitan reforzarla legalmente.

Si tienes que hacer tu trabajo en una ciudad como Juárez y te están monitoreando y tienes que volver a casa todos los días, se convierte en una situación muy delicada. Si la Comisión viene aquí, antes tiene que blindarse. Sigue siendo importante rescatar la información, documentar lo que está sucediendo.

## Conclusiones

El posicionamiento público de la CNDH resultó útil:



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


- Para presentar el tema del feminicidio como crimen de lesa humanidad, dado que las autoridades locales intentaron infravalorarlo.
- En su reclamo por recibir información.
- Para exigir acciones concretas de las varias instancias institucionales.
- Para señalar que la prevención de la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez exige una auténtica capacidad de coordinación de acciones por parte de los tres niveles de gobierno, federal, estatal y municipal.

Hoy en día, el escenario se recrudece: aumenta el número de feminicidios, pero también las desapariciones forzadas de mujeres y la trata de personas.

Persisten elementos que se transforman en problemas estructurales, entre otros, la corrupción institucional, la normalización de la violencia por parte de la ciudadanía, la falta de planificación urbana, un sistema ineficaz de seguridad, el impacto de la violencia doméstica, el poder del crimen organizado que expande su zona de control y usa el feminicidio para marcar el territorio.

Frente a este escenario, hay nuevos desafíos y propuestas que se pueden lanzar a nivel comunicativo, como afirma Monárrez Fragoso: "*Lo más interesante que ha faltado, y que sigue faltando, es una comunicación, una información, una concientización o una pedagogía de la justicia*".

En la actualidad, es necesario construir una nueva estrategia comunicativa para reposicionar el tema y plantearlo con más eficacia a partir de las problemáticas contemporáneas que se están dramáticamente visibilizando. Entre los temas que se podrán usar para crear una nueva comunicación alrededor del feminicidio, en este análisis emergieron:

1. Señalar la exigencia de centros de justicia y casas refugios construidos estratégicamente en toda la ciudad y que operen de manera sinérgica con las organizaciones civiles que desde hace años luchan contra la violencia.
2. Visibilizar todas las diferentes violencias que sufren las mujeres.
3. No trazar un perfil de la víctima, sino subrayar que la violencia hoy en día es universal y puede afectar a cualquiera.
4. Como afirma Diana Washington Valdez, **"**Sería suficiente un solo caso esclarecido para prevenir la violencia". Partir de este planteamiento para repensar la prevención y la reparación del daño.

## Apartado C. Leyes y Reglamentos

De acuerdo con la metodología básica expuesta en el capítulo III del presente estudio, en este apartado debe exponerse el análisis de las leyes y/o reglamentos en las que pudo haber tenido alguna trascendencia o impacto el Informe Especial sobre los casos de homicidios y desapariciones de mujeres en el Municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua del año de 2003.



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



A diferencia del tema uno en el que la regulación legislativa a revisar era de más fácil ubicación, pues recaía directamente en las leyes de ejecución penal de los estados y en sus respectivos reglamentos, en el tema que ahora nos ocupa la selección de la o las leyes a revisar fue más compleja, ya que casi todas las propuestas de recomendación estaban dirigidas a la implementación de acciones institucionales y de restauración de justicia, a excepción de una dirigida a la reparación del daño (ver Anexo XIV). Ninguna de las propuestas estaba dirigida, implícita o explícitamente, a impulsar un cambio en la normativa. Lo anterior, se explica debido a que el grave problema de Ciudad Juárez necesitaba acciones dirigidas a que las autoridades de procuración de justicia cumplieran su obligación de prevenir, investigar y erradicar los asesinatos y desapariciones de mujeres en Ciudad Juárez, más que la realización de cambios normativos.

No obstante lo anterior, en el análisis de las evaluaciones integrales de 2005 y 2008 (pronóstico), se mencionaron en diversos momentos y contextos narrativos las siguientes leyes:

1. Ley General que establece las Bases de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y la correspondiente Ley Estatal;
2. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua;
3. Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Chihuahua;
4. Ley estatal de derecho de las mujeres a una vida libre de violencia de Chihuahua;
5. Ley Orgánica de Ministerio Público de Chihuahua;
6. Ley Orgánica del Poder Judicial de Chihuahua;
7. Código Penal de Chihuahua;
8. Código de Procedimientos Penales de Chihuahua;
9. Ley de Justicia Penal Alternativa de Chihuahua;
10. Ley de Justicia Especial para Adolescentes Infractores de Chihuahua;
11. Ley de Atención y Protección a Víctimas u Ofendidos del Delito de Chihuahua.

Con el fin de valorar la necesidad de revisar la aprobación o reforma de algunas de las leyes enumeradas, se hizo un análisis sobre el contexto de su enunciación tanto en la Evaluación Integral de 2005 como en la de 2008 (ver Anexo XVII).

De acuerdo con la revisión, sólo se consideró necesario revisar la exposición de motivos de dos leyes: Ley de Atención y Protección a Víctimas u Ofendidos del Delito de Chihuahua y Ley estatal de derecho de las mujeres a una vida libre de violencia de Chihuahua. Sin embargo, no fue posible realizar dicha revisión ya que la información disponible en la página del Congreso de ese estado se encuentra a partir del año 2008 y en la página de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) no existe el registro de dichos procesos legislativos.

Aunque se consideró innecesaria la revisión del Código Penal y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua, finalmente se revisaron sus procesos legislativos, debido a que se pudo localizar información sobre éstos en la página de la SCJN. Sin embargo, no se encontró referencia alguna del IE2003 CJ.



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


Es necesario señalar que la introducción de reformas al sistema penal en el estado de Chihuahua, hacia el año 2006, tuvo una amplia repercusión en las leyes que fueron referidas en las evaluaciones sobre el Informe Especial. Sin embargo, ni la puesta en marcha de dicho sistema penal ni las leyes enunciadas en las evaluaciones de 2005 y 2008, aunque tienen un contexto problemático común, obedecen o son resultado directo del Informe Especial 2003, sino que, por el contrario, la actuación de la CNDH debe verse como parte de una de las respuestas institucionales que se dieron a ese contexto problemático, en particular en lo tocante a la violencia contra de las mujeres.

En ese sentido, si bien las autoridades estatales presentaron esta información como parte de avances relacionados con el Informe Especial, una adecuada valoración de esta información por parte de la CNDH al momento de elaborar sus evaluaciones integrales habría implicado situar su valor específico en relación al cumplimiento de las propuestas de dicho Informe Especial. Esto, sin embargo, no sucedió, pues las referencias que la CNDH realizó a esas leyes no dan sustento a considerar que se haya tenido un avance específico de cumplimiento del Informe, sino que responden a la situación general del Estado.

Con base en los resultados y en el contexto de modificación de normas relativas al sistema penal, no es posible atribuir una incidencia específica a la CNDH como un agente causal de esas modificaciones normativas.

## Apartado D. Variabilidad de las quejas

El IE2003 tuvo lugar con motivo de la radicación del expediente de queja 555/2003 por parte de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, mediante el cual se tramitó la investigación de 253 casos de homicidios y desapariciones que implicaron a 276 víctimas.[152]

De acuerdo con el procedimiento de queja, la CNDH debió concluir su investigación con alguna de las causales contenidas en el artículo 125 de su Reglamento Interno.[153] Sin embargo, en el Informe Especial no se indica cómo se concluyó el expediente de queja 555/2003. Asimismo, a la solicitud escrita[154] del acuerdo de conclusión del expediente de queja 555/2003, presentada

152 Según la lista de casos expuesta en la sección de anexos: "lista final de reportes de homicidios" y "lista final de reporte de desapariciones", la cual no concuerda con los datos mencionados en la introducción del IE, donde se señalan 263 casos sólo de homicidios. Cabe subrayar que, en la página 298, tercer párrafo, sí se contemplan las 236 víctimas de homicidio, a las que les sumaron 27 de la recomendación 44/98, lo cual, en efecto, arroja el total de 263 víctimas, pero sólo de homicidio.

153 Estas causales son: I. Por no competencia de la Comisión Nacional para conocer de la queja planteada; II. Por no tratarse de violaciones a derechos humanos, en cuyo caso se dará orientación jurídica al quejoso; III. Por haberse dictado la recomendación correspondiente; IV. Por haberse enviado a la autoridad o servidor público señalado como responsable un documento de no responsabilidad; V. Por desistimiento del quejoso; VI. Por falta de interés del quejoso en la continuación del procedimiento; VII. Por acuerdo de acumulación de expedientes; VIII. Por no existir materia para seguir conociendo del expediente de queja, y; IX. Por haberse solucionado el expediente.

154 Oficio CIEG/SAC-054/2017 de fecha 18 de abril de 2017.



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



por la Dra. Helena López, Secretaria Académica del CIEG, dirigida a la Lic. Elsa G. Conde, Directora General del Programa de Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres (PAMIMH), adscrito a la cuarta Visitaduría General de la CNDH, se respondió que dicho programa no cuenta con la información solicitada.[155]

En el mismo Informe se acreditaron violaciones sistemáticas de derechos humanos en los casos en éste investigados, a los cuales habría correspondido la emisión de una recomendación por cada queja, con su correspondiente solicitud de reparación individualizada del daño, no obstante la emisión del propio IE2003.

Derivado de lo anterior, existen, al menos, cuatro observaciones sobre el procedimiento de la emisión del IE2003, las cuales están relacionadas con el tema de quejas:

a) No existe claridad sobre las causas por las cuales no se encuentra disponible o no existe la información sobre las recomendaciones de la CNDH correspondientes a cada caso, a fin de solicitar la reparación del daño para cada una de las víctimas respecto de las cuales se acreditaron violaciones de derechos humanos.
b) No existe claridad sobre el procedimiento no jurisdiccional de derechos humanos con el que se abrió un expediente de queja que contenía 253 casos de homicidios y desapariciones a los que se refiere el Informe Especial 2003.
c) No existe claridad sobre las razones por las cuales la CNDH omitió solicitar medidas de reparación del daño de manera individualizada en el Informe Especial, limitándose a establecer propuestas que únicamente dan cuenta de manera genérica de los deberes específicos de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones de derechos humanos, pero no de los derechos que de manera particular se violaron en los casos de las mujeres víctimas de feminicidio en Ciudad Juárez.
d) No existe claridad sobre los motivos de la CNDH para omitir en el Informe Especial solicitudes de procedimientos de investigación de manera individualizada a fin de determinar las sanciones correspondientes para servidores públicos vinculados a las violaciones de derechos humanos que la Comisión consideró acreditadas.

En este contexto, llama la atención que, al solicitar información a la CNDH[156] para la revisión de la variabilidad de las quejas antes de la presentación del Informe y del después del mismo, la institución respondió que esos datos podían ser consultados en varios de sus informes anuales. Sin embargo, los datos encontrados en los Informes Anuales de la CNDH no permiten hacer una evaluación sobre la disminución o aumento de las quejas, antes y después de la emisión del Informe. Dichos datos sólo permiten conocer estadísticas descriptivas respecto de información agregada sobre la cantidad de quejas interpuestas, su calificación, las causales de conclusión, el nivel de gobierno, el tipo de hechos presuntamente violatorios o las autoridades con mayor nivel

155 Oficio CVG/PAMIMH/43/2017 de fecha 09 de mayo de 2017.
156 Esta información se pidió en el mismo Oficio CIEG/SAC-054/2017, de fecha 18 de abril de 2017, mediante el cual se solicitó el acuerdo de conclusión del expediente de queja 555/2003.



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 quejas, pero no se puede segmentar esta información, o bien, realizar cruces con el fin de observar relaciones entre esas categorías.

Los datos sobre quejas relacionadas con homicidios y/o desapariciones, expuestos en los informes anuales de la CNDH tampoco permiten obtener información referenciada geográficamente a Ciudad Juárez, Chihuahua, incluso respecto de cualquier tipo de violación de derechos humanos y/o cualquier tipo de autoridad presumiblemente responsable de tales violaciones.

Por lo anterior, fue imposible conocer cuántas quejas hubo en los años subsecuentes a la emisión del IE2003.

Dos datos adicionales, los cuales ratifican lo señalado previamente, se exponen en el Informe Anual 2003 de la CNDH, dentro del título *"síntesis de los expedientes de presuntos desaparecidos concluidos durante el periodo sobre el que se informa"* relativa al *Programa sobre Presuntos Desaparecidos* (CNDH, 2004: 407).

Por un lado, el primero de esos datos refiere el caso de una víctima de violaciones de derechos humanos, en el cual se señala que una vez incluido en el Informe Especial 2003, se le dio por concluido con la causal de *orientación*:[157]

67)

| | |
|---|---|
| Asunto: | Arce, Silvia |
| Lugar de desaparición: | Chihuahua |
| Fecha de desaparición: | 11/mar/1998 |
| Causal de conclusión: | **Orientación** |

Esta Comisión Nacional recibió mediante comparecencia la queja de la señora Evangelina Arce, en la cual reportó la desaparición de su hija Silvia Arce.

Como resultado de las investigaciones que se realizaron sobre los casos de homicidios y desapariciones de mujeres en el municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua, esta Comisión Nacional **comunicó a la quejosa que el caso** de su descendiente, la señora Silvia Arce, **se incluyó en el informe especial que se emitió dentro del expediente 555/2003**, que contiene una serie de propuestas dirigidas a los Gobiernos Federal y del estado de Chihuahua, así como al presidente municipal de Ciudad Juárez, Chihuahua.

Por otro lado, el segundo dato reitera que la emisión del Informe Especial se realizó dentro del trámite del expediente 555/2003, dejando sin información respecto de cómo se consideró concluido dicho expediente:

157 Los subrayados son nuestros.



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



68)

| | |
|---|---|
| Asunto: | Mujeres de Ciudad Juárez, Chihuahua |
| Lugar de desaparición: | Chihuahua |
| Fecha de desaparición: | 1993 a la fecha |

De las investigaciones que realizó esta Comisión Nacional sobre los casos de los homicidios o las desapariciones de mujeres en el Municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua, durante el periodo de 1993 a la fecha, se acreditó que el Estado mexicano infringió las disposiciones contenidas en los artículos 17, 20 y 21, párrafos quinto y sexto, de la Constitución General de la República, al dejar de cumplir con su deber de identificar a la víctima del delito y perseguir al probable responsable; acreditándose, además, un incumplimiento al deber de actuar con la debida diligencia, que se traduce en una transgresión a los Derechos Humanos en perjuicio de las mujeres que fueron víctimas de homicidio o desaparición, de sus familiares y de la sociedad en general.

Como resultado de las investigaciones que se realizaron sobre los casos de homicidios o desapariciones de mujeres en el municipio de Ciudad Juárez, Chihuahua, esta Comisión Nacional emitió, **dentro del expediente 555/2003**, un informe especial que contiene una serie de propuestas, dirigidas a los Gobiernos Federal y del estado de Chihuahua, así como al Presidente municipal de Ciudad Juárez, Chihuahua.

Sin embargo, en ningún momento se indica la causal de conclusión del expediente 555/2003, ni si se solicitaron medidas de reparación del daño para cada víctima, así como cuáles fueron los procedimientos solicitados para la determinación de las responsabilidades correspondientes, o respecto de qué servidores públicos se solicitó su inicio. Lo cual es concordante con el hecho de que posteriormente no se emitiera alguna recomendación relacionada con este Informe Especial, pese a las violaciones de derechos humanos que la CNDH consideró ya acreditadas en este mismo Informe.

En conclusión, puede señalarse que la información a la que remite la CNDH para el conocimiento de la variabilidad de las quejas (los Informes Anuales) no permite construir el dato requerido.

En este sentido, aunque no se puede determinar la variabilidad de las quejas, sí es posible señalar que en relación a la atención de las quejas existe:

a) Una deficiencia relevante en la atención de los propios casos incluidos en el Informe.
b) El uso irregular de un instrumento de posicionamiento público, como es el Informe Especial, para concluir, al menos, un caso por “orientación” (Silvia Arce), sobre el cual se señalaron violaciones de derechos humanos **comprobadas** en el Informe.
c) El uso irregular del Informe Especial para concluir casos por cualquier causal, en lugar de haber emitido las recomendaciones a caso concreto correspondientes, atendiendo a



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


que en dicho instrumento de posicionamiento se dieron por acreditadas violaciones de derechos humanos.

Para finalizar, es importante que la CNDH revise el uso de sus instrumentos de posicionamiento ya que, de acuerdo con el artículo 174 de su Reglamento Interior, los informes especiales son de carácter político e informativo, al ser éstos dirigidos a la opinión pública y a las autoridades, en los casos que, por su gravedad e importancia, el Presidente de la Comisión decida presentarlos. Sin embargo, lo anterior no sustituye la obligación de la CNDH de defender y promover los derechos humanos de cada una de las personas que presenta una queja ante este organismo.



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