



**Resumen Ejecutivo del Informe alterno de medio término de la
Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México
(CNDH) respecto a las Observaciones finales sobre el Noveno
Informe Periódico de México del Comité de la CEDAW**

Presentación

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH), organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios y que tiene por objeto la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que amparan el orden jurídico mexicano, se suma a la importante tarea del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CoCEDAW), presentando el documento *Informe alterno de medio término de la CNDH sobre las Observaciones finales sobre el Noveno Informe Periódico de México del Comité de la CEDAW*, elaborado con base en las atribuciones otorgadas por los PRINCIPIOS RELATIVOS AL ESTATUTO Y FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, en los que se establece lo siguiente:

- Contribuir a la elaboración de los informes que los estados deben presentar a los órganos y comités de las Naciones Unidas, así como a las instituciones regionales en cumplimiento de sus obligaciones contraídas en virtud de tratados y, en su caso, emitir un dictamen a ese respecto, en el **marco del respeto de su independencia**.
- Cooperar con las Naciones Unidas y los demás organismos del Sistema de las Naciones Unidas, las instituciones regionales y las instituciones de otros países que sean competentes en las esferas de promoción y protección de los derechos humanos.

El Comité de la CEDAW emitió en julio de 2018 las *Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México*, en el que manifiesta su preocupación sobre el contexto caracterizado por altos niveles de violencia y la presencia fuerte del crimen organizado que han afectado a millones de mujeres y niñas en México y recomendó atender el acceso a la justicia especialmente para las mujeres indígenas, con discapacidad y rurales; la presencia de propaganda contra la igualdad de género; la falta de apoyo y presupuesto para la institucionalización transversal de la perspectiva de género; la violencia contra las mujeres basada en el género, la falta de servicios y atención de la violencia contra las mujeres migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo; la falta de servicios obstétricos y ginecológicos para mujeres privadas de libertad; la incidencia de ataques anónimos para incitar la violencia contra mujeres defensoras de derechos humanos y periodistas, la falta de mecanismos y estrategias efectivas para prevenir, sancionar y erradicar la trata de mujeres y niñas; la práctica del matrimonio infantil en comunidades indígenas entre otros.

Asimismo, se puntualizó sobre la persistencia de patrones de uso generalizado de la violencia por razón de género contra mujeres y niñas; el carácter incompleto de la armonización de la legislación estatal con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) en la tipificación del delito de feminicidio; la alta incidencia de desapariciones forzadas que afectan a las mujeres, como víctimas directas o indirectas; las barreras persistentes que siguen impidiendo la aplicación efectiva del mecanismo de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM), así como los escasos avances en la resolución del caso Pilar Argüello Trujillo, entre otros, por lo que **solicitó al Estado Mexicano presentar en julio de 2020** los avances por escrito de las medidas adoptadas sobre los puntos mencionados.

En ese sentido, y con base en las facultades de la CNDH de proteger, observar, promocionar, estudiar y divulgar los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, se presenta el Informe Alterno, mismo que aporta elementos sobre las principales preocupaciones del Comité, respecto de las acciones que México ha emprendido con relación a los diferentes temas planteados. Muestra un panorama general

Informe alterno de medio término de la CNDH respecto a las Observaciones finales sobre el Noveno Informe Periódico de México del Comité de la CEDAW

respecto del poco avance que el Estado mexicano ha tenido en lo relativo a la búsqueda de personas desaparecidas, la investigación y acceso a la justicia por el delito de feminicidio, la implementación del mecanismo de alerta de violencia de género; la incorporación de la perspectiva de género en la investigación y las políticas públicas; la armonización legislativa y los presupuestos oportunos y suficientes para hacer efectivos los derechos humanos de las mujeres, entre otras.

Las observaciones que hace el CoCEDAW al Estado mexicano sobre el Noveno informe periódico reconocen y visibilizan los aspectos positivos del informe, entre los que se destacan los avances realizados desde 2012 en términos legislativos y el apoyo internacional para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), solo por citar algunos. Asimismo, señalan de manera puntual preocupaciones sobre diversos temas que limitan o impiden el acceso pleno a derechos de mujeres y niñas y, tercero, porque las recomendaciones trazan una hoja de ruta para que el Estado Mexicano cumpla con su obligación de instrumentar integral y efectivamente la CEDAW, a fin de avanzar en la igualdad sustantiva y cumplir al mismo tiempo con lo establecido en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, particularmente el ODS 5.

La CNDH trabaja para coadyuvar a garantizar el acceso a la justicia, la reparación del daño y la igualdad sustantiva en un marco de derechos, lo que necesariamente requiere de la implementación de políticas públicas transversales con perspectiva de género, recursos suficientes y la adopción de las medidas necesarias para eliminar todas las prácticas que impiden el goce y ejercicio de los derechos humanos a las mujeres en toda su diversidad y que limitan su desarrollo, afectan su integridad y vulneran su dignidad.

Mtra. María del Rosario Piedra Ibarra
Presidenta de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México

Resumen Ejecutivo

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH) se suma a la importante tarea del CoCEDAW presentando el documento *Informe alterno de medio término de la CNDH sobre las Observaciones finales sobre el Noveno Informe Periódico de México del Comité de la CEDAW*, elaborado con base en las atribuciones otorgadas por los PRINCIPIOS RELATIVOS AL ESTATUTO Y FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES NACIONALES DE PROTECCIÓN Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.

En las Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México, el Comité recomendó entre otros aspectos, lo siguiente:

24. El Comité recuerda su recomendación general núm. 35 (2017) sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19, y reitera su recomendación al Estado parte de que:

...

c) Vele por que se tipifique como delito el feminicidio en todos los códigos penales estatales de conformidad con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, normalice los protocolos de investigación policial del feminicidio en todo el Estado parte y garantice la aplicación efectiva de las disposiciones del derecho penal sobre el feminicidio;

d) Simplifique y armonice en los estados los procedimientos de activación del Programa Alerta AMBER y el Protocolo Alba, agilice la búsqueda de las mujeres y niñas desaparecidas, adopte políticas y protocolos específicamente orientados a mitigar los riesgos asociados con la desaparición de mujeres y niñas, como el feminicidio y la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual y trabajo forzoso, y vele por que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas refuerce su perspectiva de género;

e) Evalúe la repercusión del mecanismo de alerta de violencia de género, a fin de garantizar una utilización amplia y armonizada y la coordinación en los planos federal, estatal y municipal, y vele por la participación de organizaciones no gubernamentales, expertos del mundo académico y defensores de la perspectiva de género y los derechos humanos, así como mujeres víctimas de la violencia;

...

h) Acelere de manera prioritaria la resolución del caso de Pilar Argüello Trujillo, como recomendó el Comité en su dictamen sobre la comunicación *Trujillo Reyes y Argüello Morales c. México*, con miras a alentar la resolución de otros casos similares en el futuro.

La CNDH presenta este documento donde se refleja el poco avance en la búsqueda de las personas desaparecidas, principalmente cuando son niñas; la resistencia de querer investigar toda muerte violenta de mujeres como feminicidio; la descalificación del mecanismo de AVGM, sin realizar previamente un diagnóstico o evaluación, la falta de perspectiva de género en las políticas públicas y en los protocolos de investigación, recursos insuficientes, impunidad, entre otras cuestiones.

Informe alterno de medio término de la CNDH respecto a las Observaciones finales sobre el Noveno Informe Periódico de México del Comité de la CEDAW

El contexto de la violencia contra las mujeres

La violencia contra las mujeres representa la síntesis de un conjunto de elementos culturales, sociales, políticos, económicos y normativos que permiten directa o indirectamente la discriminación por razones de género y que toleran las desigualdades entre mujeres y hombres; vulnerando de manera sistemática los derechos de las mujeres y constituyendo con ello un panorama complejo para hacer frente al conjunto de acciones que configuran la violencia contra las mujeres al amparo de creencias, valores, y construcciones socioculturales.

Las expresiones de la violencia contra las mujeres por razones de género tienen alcances en todos los planos de la vida de las mujeres, trastocan su cotidianidad y el ejercicio de sus derechos humanos. Esto también impacta en el uso de los espacios por parte de las mujeres, en el territorio y en la posibilidad de transitar y de percibir espacios habitables o restringidos.

En México, la violencia contra las mujeres se ha perpetuado y fortalecido como producto de la socialización de género, es decir del aprendizaje y adopción de roles y estereotipos que responden a expectativas que la sociedad tiene de hombres y mujeres. En función de ello, el trabajo reproductivo (cuidado del hogar y de los hijos e hijas), recae en las mujeres y el productivo en los hombres.

Si bien México ha tenido avances, la violencia que viven las mujeres es alarmante. Esto se acrecienta en épocas de crisis. El confinamiento obliga a las mujeres a convivir más tiempo con sus agresores lo que origina mayores niveles de violencia que, en ocasiones, puede desembocar en feminicidio.

En México, mujeres de todas las edades viven en riesgo constante de padecer algún tipo de violencia y, prácticamente todas, en algún momento de su vida, han sido víctimas de violencia, o se les ha amenazado por cuestiones de género. La simultaneidad y el entrecruce de diversas formas de violencia en contra de las mujeres y niñas, ya sea familiar, sexual, psicológica, laboral, política, o, por preferencia sexual, étnica, religiosa, institucional, etcétera, responde a la multiplicidad de opresiones sociales que aún se ejercen sobre las mujeres y niñas.

La violencia contra las mujeres constituye un grave problema de salud pública y una violación a los derechos humanos. Según datos del INEGI¹, de los 46.5 millones de mujeres de 15 años y más que hay en el México, 66.1% (30.7 millones), ha enfrentado violencia de cualquier tipo y de cualquier agresor, alguna vez en su vida. El 43.9% ha enfrentado agresiones del esposo o pareja actual o la última a lo largo de su relación y está más acentuado entre las mujeres que se casaron o unieron antes de los 18 años (48.0%), que entre quienes lo hicieron a los 25 o más años (37.7%).

Es importante mencionar que la pandemia por COVID-19 evidenció con mayor nitidez la violencia que enfrentan las mujeres y niñas al interior de sus hogares. Debido a la crisis sanitaria, las autoridades pidieron a la ciudadanía a mantenerse en casa para evitar contagiarse o desplazar el virus. Sin embargo, esto significó para muchas mujeres y niñas pasar más tiempo con sus agresores. De acuerdo con las cifras oficiales reportadas por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), al mes de julio se registraban 23,386 llamadas de emergencia relacionadas con violencia contra las

¹ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), 2019. Consultado en <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2020/EstSociodemo/DefunHomicidio.pdf>

Informe alterno de medio término de la CNDH respecto a las Observaciones finales sobre el Noveno Informe Periódico de México del Comité de la CEDAW

mujeres. Este dato ha ido en aumento considerando los años anteriores de 2017 (8,476), 2018 (15,046) y 2019 (15,370).

A partir de la información disponible en la página del SESNSP, se advierte que del 2015 al 31 de julio de 2020, las Fiscalías y Procuradurías de las entidades federativas han registrado 18,051 mujeres víctimas de asesinatos en México, de las cuales 13,777 fueron víctimas de presuntos homicidios dolosos (76.32%) y 4,274 víctimas de presuntos feminicidios (23.68%). **De este modo, en promedio al día, en México son asesinadas 10.5 mujeres.**

La violencia feminicida es una forma extrema de violencia contra las mujeres por razones de género. Está compuesta por un conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar a la impunidad social y del Estado y culminar en la muerte violenta de mujeres. Al ser una violencia sistemática en la que convergen diferentes tipos de violencias en ámbitos de interacción diferenciados (ámbito doméstico, privado o público), se configura un panorama complejo, representado en la consumación de los feminicidios, por lo que es urgente revisar las causas de los feminicidios, es decir, incorporar el enfoque de género e interseccional para identificar las acciones y omisiones del Estado Mexicano, el cual está en deuda con todas las víctimas de feminicidio, con sus familias, y sobre todo con el incumplimiento de su obligación de garantizar el acceso a la justicia y la reparación integral del daño.

Sobre las observaciones del CoCEDAW

De manera específica, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México considera que la **regulación del delito de feminicidio** es compleja y no se limita a la definición de una pena más alta, bajo una lógica punitiva *per se*. El feminicidio se relaciona con las expresiones de violencia que escalan y que se presentan en el ámbito familiar, así como en el comunitario. Consiste en el asesinato de una mujer por motivos de odio o menosprecio por ser mujer, entre otras razones de género. Tiene un componente institucional en tanto que puede traer consigo la acción u omisión del Estado para el acceso a la justicia.

En el debate para la armonización del tipo penal de feminicidio es necesario analizar las regulaciones establecidas en cada una de las entidades federativas, porque responden al contexto específico de violencia feminicida que se identificó de manera previa en cada lugar. Es importante que la regulación del feminicidio garantice un abordaje especializado, analice los factores que crean, mantienen y perpetúan la violencia contra las mujeres, así como los ámbitos y contextos diferenciados.

Los protocolos para la investigación ministerial de feminicidio al ser instrumentos centrales que requieren perspectiva de género para orientar la investigación, deben ser obligatorios en el trabajo ministerial de todas las entidades federativas, no obstante, aunque a nivel federal, se cuenta con el *Protocolo de investigación ministerial, policial y pericial con perspectiva de género para el delito de feminicidio*, la disponibilidad de este instrumento varía para las entidades federativas.

Contar con un **registro confiable de los feminicidios** sigue siendo un desafío y una tarea pendiente para el Estado mexicano. Ello guarda relación con: la diferencia en la tipificación del delito de feminicidio en las entidades federativas; la necesidad de fortalecer las capacidades institucionales para la procuración de justicia para abrir carpetas de investigación y llevar a cabo dicha investigación con perspectiva de género, obstáculos tecnológicos para alimentar una sola base de datos o plataforma a nivel nacional, voluntad política, recursos, entre otras.

Informe alterno de medio término de la CNDH respecto a las Observaciones finales sobre el Noveno Informe Periódico de México del Comité de la CEDAW

Programa de Alerta Amber y Protocolo Alba. México presenta un grave problema de desaparición forzada de personas y de desaparición cometida por particulares, práctica que niega todos los derechos y obstaculiza la consolidación de una cultura de garantía y respeto a los derechos humanos. Esta situación también implica un importante desafío para el Estado mexicano en términos de capacidades, recursos y compromiso de respuestas efectivas, suficientes y oportunas.

La CNDH ha advertido que, en materia de personas desaparecidas y no localizadas, las principales condiciones contextuales que la potencian son la conjunción de corrupción, impunidad, violencia, inseguridad y colusión de personas servidoras públicas con la delincuencia organizada, la desigualdad y pobreza extrema, así como la falta de coordinación interinstitucional eficaz con las distintas autoridades del Estado mexicano encargadas de la búsqueda y localización de personas.

En el *Informe Especial Sobre Desaparición de Personas y Fosas Clandestinas en México de la CNDH*, se recomienda en materia de legislación integral sobre desaparición de personas, que se impulse la armonización legislativa que corresponda, a fin de garantizar en todo momento el interés de las víctimas directas e indirectas, mediante una investigación imparcial y eficaz, así como la realización de acciones conducentes a simplificar los trámites administrativos y judiciales, que permitan reconocer los derechos de identidad y personalidad jurídica de la víctima sometida a desaparición, y otorguen las medidas apropiadas para asegurar la protección más amplia a sus familiares.

Para la CNDH es indispensable instrumentar las acciones que permitan operar de manera efectiva, con criterios unificados y con la información de las 32 entidades federativas, el Registro Administrativo de Detenciones a que se refiere la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con la finalidad de ser cotejado continuamente con aquella relacionada con personas desaparecidas.

Es indispensable que las instituciones de procuración de justicia hagan uso de estos protocolos y se erradique la negativa reiterada a iniciar inmediatamente la búsqueda, particularmente cuando se trata de mujeres y niñas, pues la respuesta que los familiares reciben de estas autoridades es que deben esperar al menos 72 horas; esta actitud reiterada de las autoridades impide que la búsqueda pueda llevarse a cabo en las primeras horas y días de la desaparición. A lo anterior se suman comportamientos discriminatorios por parte de las autoridades que impiden a los familiares tener acceso a los procedimientos, quienes en la mayoría de los casos son mujeres que buscan a otras mujeres.

La CNDH reitera la obligación del Estado mexicano de cumplir con la recomendación de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos sobre el caso González y otras (“Campo algodoner”) vs. México, respecto a que el Protocolo Alba (o análogo) debe seguirlos siguientes parámetros:

- Implementar búsquedas de oficio y sin dilación alguna, como una medida tendiente a proteger la vida, libertad personal y la integridad personal de la persona desaparecida;
- Establecer un trabajo coordinado entre diferentes cuerpos de seguridad;
- Eliminar cualquier obstáculo de hecho o de derecho que le reste efectividad a la búsqueda;
- Asignar los recursos humanos, económicos, logísticos, científicos o de cualquier índole para el éxito de la búsqueda;
- Confrontar el reporte de desaparición con la base de datos de personas desaparecidas;

Informe alterno de medio término de la CNDH respecto a las Observaciones finales sobre el Noveno Informe Periódico de México del Comité de la CEDAW

- Priorizar las búsquedas en áreas donde razonablemente sea más probable encontrar a la persona.
- Todo lo anterior deberá ser aún más urgente y riguroso cuando la desaparecida sea una niña.

Sin embargo, la falta de armonización para la aplicación de los protocolos Alba y alerta AMBER, así como **la falta de difusión de su contenido, el actuar negligente de las autoridades encargadas de llevar a cabo las acciones de búsqueda e investigación, la falta de sensibilización y capacitación de las personas servidoras públicas ante denuncias de desaparición, impiden contar con un mecanismo de búsqueda urgente que reaccione de forma inmediata.**

Resulta trascendental que el Estado mexicano de continuidad a la labor de armonización de los protocolos de actuación en casos de desaparición de mujeres y niñas, así como a la coordinación de actividades para las labores de búsqueda e investigación.

Procedimiento de Alerta de violencia de género contra las mujeres (AVGM). La AVGM es un mecanismo de emergencia, focalizado, temporal y coordinado, establecido en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, para hacer frente al agravio comparado, así como a una de las manifestaciones más graves de violencia contra las mujeres: la violencia feminicida.

LaCNDH. considera que, **si bien el mecanismo de la AVGN ha logrado conjuntar los esfuerzos tanto de los gobiernos en sus distintos órdenes, como de la sociedad civil organizada, requiere ser revisado y analizado a la luz de los retos que se han presentado durante los años que lleva en funcionamiento.**

A18 de julio de 2020, se habían emitido 21 declaratorias de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, por violencia feminicida, agravio comparado y/o desaparición de niñas y mujeres, sin embargo, las medidas adoptadas siguen siendo insuficientes, ineficientes y tardías, pues, aunque el mecanismo marca diferentes fases en el procedimiento, los criterios y tiempos son distintos en cada territorio. Asimismo, la falta de voluntad política para declarar la AVGM en 10 entidades federativas, hace evidente las resistencias de los gobiernos para atender el problema como lo marca la norma.

La CNDH considera que las AVGM han logrado visibilizar la gravedad del problema que enfrentan las mujeres en el país y han sido determinantes para incorporar el tema en las agendas públicas, pero necesitan una reforma urgente para hacer que los mecanismos sean eficaces y cuenten con recursos suficientes.

En atención al **contexto de violencia feminicida se deben garantizar presupuestos públicos con perspectiva de género para que todas las autoridades que conforman el Estado mexicano**, en el ámbito de sus competencias y de conformidad con lo que mandata el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **generen acciones o medidas emergentes para combatir la situación de violencia feminicida que se presenta en el país.**

Ciudad de México, julio de 2020.