

# PERSPECTIVA DE GÉNERO Y DERECHOS HUMANOS

## GUÍA PARA EVALUAR LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN



**USAID | MÉXICO**  
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS  
UNIDOS DE AMÉRICA

JUNIO 2016



**GUÍA METODOLÓGICA PARA EL ESTUDIO DE LÍNEA BASE  
SOBRE LA TRANSVERSALIZACIÓN DE LA PERSPECTIVA  
DE GÉNERO EN LA POLÍTICA DE DERECHOS HUMANOS**

MEDIDAS DE PROTECCIÓN A VIOLACIONES GRAVES



Derechos de autor © **Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI)** 2016. Todos los derechos reservados. Se permite reproducir y/o traducir porciones de este trabajo para propósitos no comerciales siempre que NDI sea reconocido como la fuente original del material y se le remitan copias de cualquier traducción.

**Directora residente de NDI**

Keila González Hilario

**Coordinación de proyecto**

Casandra Castorena Sánchez

Maïssa Hubert Chakour

**Investigación y redacción de contenidos**

Alfonso Celestino Pérez

Omar R. Godínez Ortega

**Edición y revisión de estilo**

Dení Fragoso Martínez

**Diseño editorial**

Miguel Ángel Sánchez

Ciudad de México, Junio 2016

455 Massachusetts Ave, nw  
8th Floor  
Washington, dc 20001-2621  
Teléfono: 202-728-5500  
Fax: 202-728-5520  
[www.ndi.org](http://www.ndi.org)  
[www.redpartidos.org](http://www.redpartidos.org)



**Oficina en México**  
Parque España 59  
Col. Condesa  
Del. Cuauhtémoc  
C.P. 06140  
Ciudad de México  
Teléfono: 5212-1804

La elaboración de esta publicación ha sido posible gracias al apoyo brindado por la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), por sus siglas en inglés, bajo los términos de la donación No.523-A-00-09-0008-00. Las opiniones vertidas en el presente documento pertenecen a las y los autores y no necesariamente reflejan las opiniones de USAID.



## ACERCA DE NDI

Fundado en 1983, el **Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI, por sus siglas en inglés)** es una organización internacional sin fines de lucro con sede en Washington, DC y oficinas en cerca de 65 países, cuya misión es contribuir a promover y fortalecer la democracia. Gracias a una red mundial de expertos voluntarios, el NDI ofrece asistencia técnica a líderes de partidos políticos y de la sociedad civil que promueven valores, prácticas e instituciones democráticas. El NDI trabaja con demócratas de cada región del mundo para fortalecer organizaciones políticas y civiles, monitorear elecciones, promover la participación ciudadana, y asegurar la rendición de cuentas y transparencia en el gobierno.

La democracia depende de legislaturas que representen a la ciudadanía y supervisen al ejecutivo; poderes judiciales independientes que resguarden el imperio de la ley; partidos políticos transparentes y responsables; y elecciones en que los votantes elijan libremente a sus representantes. Por eso, actuando como catalizador, el NDI apoya instituciones y procesos que permiten que la democracia prospere.

**Formando y fortaleciendo organizaciones cívicas y políticas:** el NDI ayuda a crear instituciones estables, con una base amplia y bien organizada que conforman el cimiento de una cultura cívica activa. La democracia depende de estas instituciones mediadoras que crean vínculos entre los ciudadanos y el gobierno y entre sí mismas para ofrecer canales de participación en las políticas públicas.

**Promoviendo elecciones libres y creíbles:** el NDI promueve las elecciones abiertas y democráticas. El NDI estudia y da recomendaciones sobre los códigos electorales para los partidos políticos y gobiernos. El Instituto ofrece también asistencia técnica a partidos políticos y grupos cívicos que buscan organizar campañas de educación para votantes, y programas para monitorear elecciones. El NDI, siendo uno de los líderes mundiales en el monitoreo de elecciones, ha organizado delegaciones internacionales y colaborado con organizaciones nacionales para observar elecciones en decenas de países, ayudando a garantizar que los resultados de las urnas reflejen la voluntad popular.



**Apoyando la transparencia y la rendición de cuentas:** el NDI responde solidariamente a solicitudes de líderes de gobiernos, parlamentos, partidos políticos y grupos de la sociedad civil que le piden asesoramiento sobre temas como relaciones civiles-militares, procedimientos legislativos, y comunicación con el electorado. El NDI trabaja también con legislaturas y gobiernos locales que desean ser más profesionales y transparentes, y responder más efectivamente a la ciudadanía.

La cooperación internacional es clave para promover una democracia eficaz, efectiva y eficiente. Esta cooperación demuestra a democracias emergentes que, mientras las autocracias están inherentemente aisladas y temen al mundo exterior, las democracias cuentan con aliados y un sistema de solidaridad internacional. Con sede en Washington DC, y oficinas en cada región del mundo, NDI complementa las gran habilidades de su personal con expertos voluntarios de todo el mundo, muchos de ellos veteranos de sus propias luchas domésticas por la democracia y quienes traen valiosas perspectivas sobre el desarrollo democrático.

# CONTENIDO

<b>Lista de abreviaturas</b>	9
<b>Introducción</b>	11
<b>Descripción general de la metodología</b>	14
<b>1. Delimitación del objeto de estudio: Mecanismos institucionales de protección a violaciones graves de Derechos Humanos en México</b>	21
1.1 La Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM)	21
1.2 Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (MPPDDHP)	24
<b>2. Diseño de la herramienta diagnóstica</b>	33
2.1 Marco conceptual del enfoque de derechos humanos y la perspectiva de género	33
2.1.1 La perspectiva de género en los mecanismos de protección a violaciones graves	34
2.1.2 Derecho a una vida libre de violencia para las mujeres	37
2.1.3 Derecho a la defensa de derechos humanos	38
2.1.4 Derecho a la libertad de expresión	40
2.1.5 Principios transversales del enfoque de derechos humanos	41
<b>3. Recolección de información</b>	47
3.1 Solicitudes de información pública	50
3.2 Entrevistas a profundidad	51
<b>4. Indicadores a evaluar</b>	55
4.1 Análisis de indicadores y resultados	56



4.2 Visualización gráfica de resultados por cada mecanismo	57
4.3 Sugerencias para la redacción y exposición de resultados y recomendaciones para cada mecanismo	64
<b>Anexos</b>	69
Anexo 1. Cuestionario para personas expertas sobre la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres	69
Anexo 2. Cuestionario para personas expertas sobre el Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas	71
Anexo 3. Pasos a seguir para la visualización gráfica de los resultados	73
Anexo 4. Recomendaciones elaboradas por el Grupo de Trabajo	79
<b>Fuentes consultadas</b>	83



## LISTADO DE ABREVIATURAS

<b>AVGM</b>	Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres
<b>CCJSM</b>	Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer
<b>CMDPDH</b>	Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos
<b>CNDH</b>	Comisión Nacional de Derechos Humanos
<b>CNPD</b>	Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación
<b>CONAVIM</b>	Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres
<b>INAI</b>	Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
<b>INMUJERES</b>	Instituto Nacional de las Mujeres
<b>LGAMVLV</b>	Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia
<b>LPPDDHP</b>	Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
<b>MPPDDHP</b>	Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas
<b>MESECVI</b>	Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer
<b>NDI</b>	Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales
<b>OACNUDH</b>	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
<b>ONU Mujeres</b>	Organización de las Naciones Unidas para las Mujeres
<b>PGR</b>	Procuraduría General de la República
<b>PNDH</b>	Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018
<b>SEDESOL</b>	Secretaría de Desarrollo Social



<b>SEGOB</b>	Secretaría de Gobernación
<b>SEP</b>	Secretaría de Educación Pública
<b>SNDIF</b>	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
<b>SNSP</b>	Sistema Nacional de Seguridad Pública
<b>SNPASEVM</b>	Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres
<b>SRE</b>	Secretaría de Relaciones Exteriores
<b>SS</b>	Secretaría de Salud
<b>SSP</b>	Secretaría de Seguridad Pública
<b>UPDDH</b>	Unidad para la Promoción y Defensa de los Derechos Humanos

## INTRODUCCIÓN

México es el segundo país más violento de América Latina (IEP, 2015).<sup>1</sup> Según datos del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), las víctimas masculinas de la violencia han disminuido en los últimos 5 años, mientras que las mujeres víctimas de violencia pasaron de representar el 47% del total en 2009, al 51.4% en 2014 (INEGI, 2014).<sup>2</sup> Además, entre 2013 y 2014, la cifra fue de siete mujeres asesinadas diariamente, siendo el Estado de México y Baja California las entidades con mayor crecimiento de este delito.<sup>3</sup>

De acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para las Mujeres (ONU Mujeres), la violencia contra este grupo poblacional se caracteriza por tres rasgos (ONU Mujeres, 2012):

- Su invisibilidad, producto de las pautas culturales predominantes en nuestra sociedad;
- Su normalidad, dada la cotidianeidad con que se acepta socialmente a los hombres “corregir” a las mujeres cuando no cumplen el rol histórico esperado;
- Su impunidad, que como consecuencia de las anteriores, el correlato en la justicia se hace nulo, identificando a la violencia como “natural” o un “asunto privado”.

Estas características tienen repercusiones graves en el acceso a la justicia y la interacción de las mujeres con las instituciones que deberían ser garantes de su protección ante violaciones a sus derechos humanos.

<sup>1</sup> El Índice de Paz Global se puede consultar en: [bit.ly/1lvjaNc](http://bit.ly/1lvjaNc)

<sup>2</sup> La ENVIPE 2015 se puede consultar en: [bit.ly/1iLjOon](http://bit.ly/1iLjOon)

<sup>3</sup> Estadísticas a propósito del día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer (25 de noviembre), publicadas por el INEGI [bit.ly/1MAEr0T](http://bit.ly/1MAEr0T)



Es en este sentido, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CCJSM)<sup>4</sup> establece al menos cuatro necesidades que urge fortalecer en cuanto a las capacidades estatales en el tema de la igualdad de género (ONU Mujeres, 2013):

- Reforzar la aplicación de los marcos jurídicos y normativos y la rendición de cuentas;
- Hacer frente a las causas estructurales y subyacentes y a los factores de riesgo de la violencia contra las mujeres y las niñas para su prevención;
- Mejorar los servicios, los programas y las respuestas multisectoriales para combatir la violencia contra las mujeres y niñas; y,
- Mejorar la base empírica para la medición del alcance y atención otorgada.

Bajo estas premisas, el Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales (NDI por sus siglas en inglés) se propuso la realización de un estudio sobre la transversalización de la perspectiva de género en la política de derechos humanos, específicamente en los mecanismos institucionales para la protección a violaciones graves contra las mujeres, identificadas en las líneas de acción del Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 (PNDH).<sup>5</sup>

La presente guía propone la aplicación de una metodología desarrollada

para la evaluación del grado de incorporación del enfoque de derechos humanos y la perspectiva de género en los instrumentos institucionales de protección. A partir de la cual se identificaron las diferencias, desigualdades y obstáculos que encuentran las mujeres en los procedimientos establecidos en los marcos normativo e institucional para la aplicación de dos herramientas: a) la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM), y las medidas que de ella se derivan; y b) el Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (MPPDDHP).

Para ambos instrumentos, se propone la siguiente guía metodológica que permite medir y evaluar qué tan reconocidos están los criterios fundamentales de la perspectiva de género, así como los principios transversales del marco internacional de derechos humanos en la normatividad de los dos instrumentos para su protección (AVGM y MPPDDHP).

Con base en lo anterior, la guía ha sido organizada en cuatro secciones. En la **primera**, se describen brevemente los objetos de análisis, es decir, los instrumentos o respuestas institucionales para la protección a violaciones graves, señalando los pasos que, de acuerdo a las leyes que los rigen, deben seguir las personas, en forma individual o colectiva, para que se tomen medidas ante una amenaza o riesgo de violación a sus

<sup>4</sup> La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer es el principal órgano internacional intergubernamental dedicado a la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. Para mayor información consultar: [bit.ly/1L69W5S](http://bit.ly/1L69W5S)

<sup>5</sup> El PNDH 2014-2018 puede consultarse en: [bit.ly/1rJbJOy](http://bit.ly/1rJbJOy)

derechos. Este apartado describe de manera gráfica cuáles son los procedimientos establecidos para la determinación del riesgo que corren las personas, qué medidas se deben otorgar y cuáles son los recursos para su reclamo.

En la **segunda** sección de la guía, se describe el método propuesto para llevar a cabo la investigación. Por un lado, se hace un recuento de la importancia de la perspectiva de género en políticas de protección a víctimas, realizando una valoración de las fuentes estadísticas, así como las potencialidades que tiene este enfoque. Y por otro lado, partiendo del marco internacional de los derechos humanos, tomando como base la metodología de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH),<sup>6</sup> y estudios recientes de INCIDE Social, A. C.,<sup>7</sup> se describe la construcción de una herramienta diagnóstica que servirá para analizar cada procedimiento de la AVGM y el MPPDDHP, descritos en el apartado uno. Esta herramienta, como se verá más adelante, cuenta con dos puntos de análisis:

- a) El desarrollo del contenido de los derechos que buscan salvaguardar los instrumentos de protección señalados; es decir, los derechos de

todas las mujeres a una vida libre de violencias, a la defensa de sus derechos humanos, a la libertad de expresión y al libre ejercicio del periodismo; y,

- b) Un conjunto de principios transversales surgidos del marco internacional de derechos humanos que apuntan a evaluar si las autoridades reconocen en sus procedimientos los estándares internacionales de universalidad, exigibilidad, igualdad de género, no discriminación, integralidad, participación y progresividad.

La **tercera** sección describe las estrategias utilizadas para llevar a cabo el análisis de los hallazgos obtenidos a la luz de la herramienta estudiada, empezando por la recolección de información, la cual se realizó por medio de solicitudes de información vía INFOMEX y entrevistas a profundidad con actores clave.

La **cuarta** sección señala algunos ejemplos para la redacción de los hallazgos, la identificación de áreas susceptibles de mejora y una explicación de la gráfica de resultados.

En conclusión, se trata de una guía metodológica que puede ser utilizada para cualquier evaluación que busque revisar el grado de incorporación del

<sup>6</sup> La OACNUDH propone la elaboración de indicadores de derechos humanos que verifiquen su consideración y cumplimiento a lo largo del proceso de creación de las políticas públicas descrito como estructura o marco normativo, además de durante el esfuerzo institucional y la evaluación de resultados.

<sup>7</sup> INCIDE Social es una organización de la sociedad civil que desde 2003 se dedica a temas de desarrollo social, derechos humanos y construcción de ciudadanía. En 2012 desarrolló una metodología para evaluación de políticas públicas a la luz del enfoque de derechos humanos para el Gobierno del Distrito Federal.



enfoque de derechos humanos y perspectiva de género en los instrumentos de protección a violaciones graves, a partir de la cual, es posible identificar avances o retrocesos en la materia.

ción, identificando obstáculos, áreas susceptibles de mejora y buenas prácticas, y a partir de las cuales se realizan recomendaciones a la institucionalidad pública.

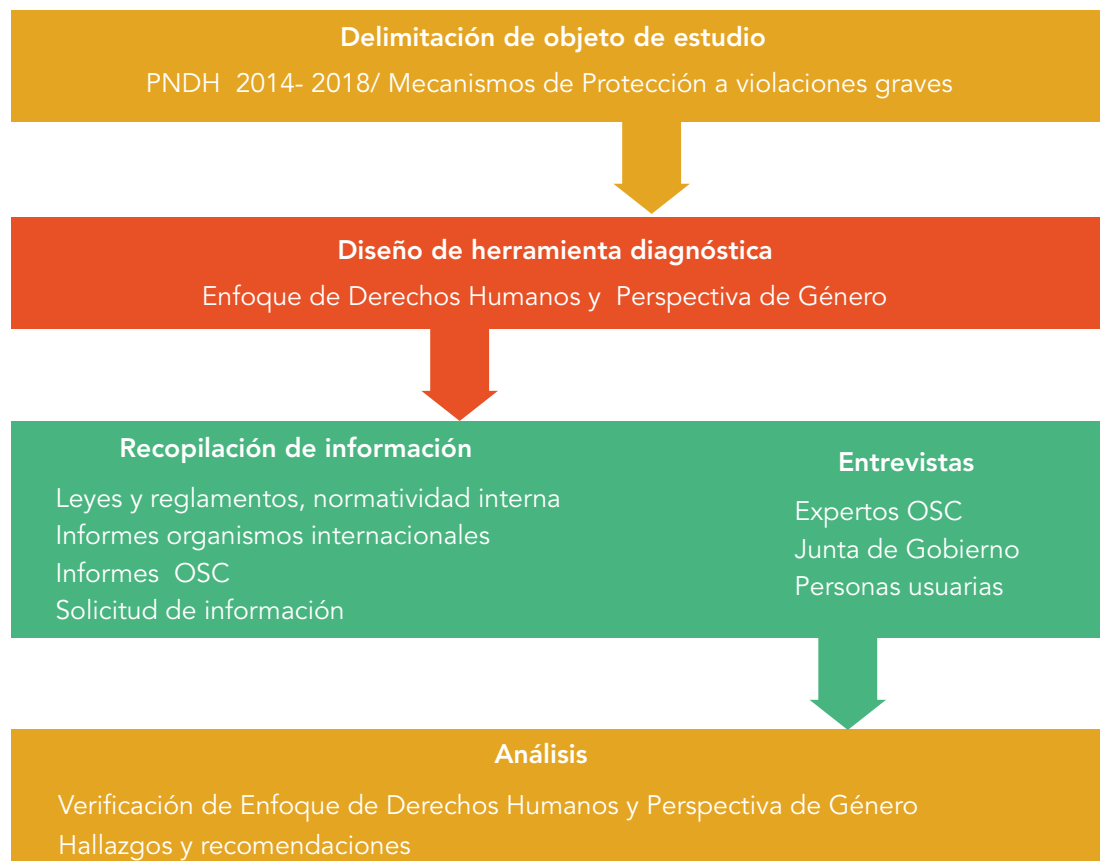
## DESCRIPCIÓN GENERAL DE LA METODOLOGÍA

Para llevar a cabo el estudio, se realizaron una serie de pasos que, como se explica a continuación, guiaron la investigación desde la definición de los objetos de estudio hasta la evaluación y análisis de los mecanismos de protec-

### A) DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO

Como se señala en la introducción, es necesario establecer desde un inicio el alcance del estudio que se va a llevar a cabo, partiendo de la delimitación de la política pública que se analizará. En este caso, esta delimitación surge del interés del NDI por conocer el grado de incorporación del enfoque de derechos

DIAGRAMA 1. PROCESO METODOLÓGICO



humanos y perspectiva de género en dos instrumentos (AVGM y MPPDDHP) que, en los últimos años, se han utilizado en México como respuesta institucional a un conjunto de demandas y recomendaciones de organismos internacionales y nacionales para la atención prioritaria a las violaciones a los derechos humanos de las mujeres, y de manera específica, de las mujeres dedicadas a la defensa de derechos y al ejercicio del periodismo.

Para ello, se seleccionó al Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018 (PNDH), cuyo objetivo 2, sobre “prevenir violaciones de derechos humanos”, establece la necesidad de “reforzar las políticas de prevención de violaciones de derechos humanos como una condición para disminuirlas”. De manera específica, se decidió analizar la estrategia 2.3., relativa a “impulsar y fortalecer los mecanismos de alerta para prevenir violaciones de derechos humanos”; y las líneas de acción:

- 2.3.1 Evaluar la efectividad de los mecanismos de alerta y prevención con los que actualmente se cuenta.
- 2.3.4 Fortalecer el mecanismo de alerta de género para la protección y garantía de los derechos humanos de las mujeres (dado que se trata de los principales instrumentos institucionales existentes para la protección a violaciones graves contra las mujeres).

El funcionamiento de los dos instrumentos de protección, así como el proceso que cada persona u organización debe seguir para acceder a las

medidas otorgadas por las autoridades se describen en la segunda sección de este documento, señalando las causas que detonan estos resortes institucionales, los procedimientos establecidos y responsables de cada uno, tanto para la AVGM como para el MPPDDHP.

## B) DISEÑO DE LA HERRAMIENTA DIAGNÓSTICA

El segundo paso es construir una herramienta diagnóstica para llevar a cabo el análisis (diagrama 2), que permite evaluar el grado de incorporación del contenido de tres derechos específicos, con base en seis principios transversales señalados en la normatividad constitucional mexicana y de acuerdo a las obligaciones institucionales de los mecanismos de protección seleccionados para el estudio (AVGM y MPPDDHP).

Es a partir de este esquema teórico-conceptual que se desarrolla con más amplitud la tercera sección de esta guía. Por un lado, se analiza el contenido de los derechos de las mujeres a: una vida libre de violencias, la defensa de sus derechos humanos y la libertad de expresión y ejercicio del periodismo; señalando un listado de recomendaciones que grupos de trabajo y especialistas de distintos organismos y organizaciones han realizado al Estado mexicano. Y por otro lado, identifica y define los principios transversales del marco internacional de derechos humanos tales como universalidad, integralidad, exigibilidad, igualdad, participación y progresividad. Estos dos elementos (derechos y principios) desembocan en un conjunto de va-



DIAGRAMA 2. COMPONENTES DE LA HERRAMIENTA DIAGNÓSTICA



Elaborado por: Alfonso Celestino y Omar Godínez (diciembre 2015).

riables que permiten evaluar las políticas de protección.

### c) **RECOPILACIÓN DE INFORMACIÓN**

El tercer paso, y que se desarrolla en la sección cuatro de esta guía describe el proceso de recolección de información, señalando las fuentes documentales que se deben de revisar para llevar a cabo la evaluación, tales como:

#### 1. Información normativa

-Legislación nacional:

- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y su reglamento.
- Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas y su reglamento.
- Reglamento del Fideicomiso del Fondo para la Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

-Legislación estatal:

- Ley estatal de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia y su reglamento.



- Ley estatal de atención y protección a la víctima o el ofendido del delito, si es que existe.
- Ley estatal para el desarrollo y protección social de los periodistas.

Ejemplo:

Ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia para el estado de Baja California y su reglamento
Ley de atención y protección a la víctima o el ofendido del delito para el estado de Baja California
Ley para el desarrollo y protección social de los periodistas del estado de Baja California.

2. Informes y evaluaciones realizadas por organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil, academia y especialistas en medidas institucionales de protección, tales como ONU Mujeres, Artículo 19,<sup>8</sup> Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, CASEDE,<sup>9</sup> Freedom House<sup>10</sup> o el ESPACIO\_OSC.<sup>11</sup>
3. Información estadística oficial sobre la violencia contra las mujeres, proveniente del INEGI, del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), y del Gobierno del estado de corresponda.
4. Solicitudes de información dirigidas a la Secretaría de Gobernación. Se puede realizar una solicitud de información para cada instrumento de protección, requi-

riendo la información específica acerca de los manuales, protocolos y formatos que se utilizan para cada procedimiento de identificación de riesgos y otorgamiento de medidas de protección.

## d) ENTREVISTAS A PROFUNDIDAD

El cuarto paso implica llevar a cabo entrevistas, para contrastar los resultados de la evaluación de la matriz de principios (cuadro 1). Se recomienda llevar a cabo entrevistas a personas especialistas y representantes de la sociedad civil vinculadas a las instituciones responsables de la protección a violaciones graves, como se describe en la quinta sección de esta guía. La guía para entrevistas se basó en 5 puntos a desarrollar, en cada uno de los cuales se incluyeron un conjunto de preguntas sobre:

- El contexto de violencia y estrategias de protección,
- La institucionalidad mínima para la protección,
- El proceso de incorporación (evaluación y definición de inminencia del riesgo),
- La implementación de las medidas de protección y seguimiento,
- Los resortes institucionales para la exigibilidad.

<sup>8</sup> Para más información sobre esta OSC internacional consultar: <http://bit.ly/1Gm8nrb>.

<sup>9</sup> Para más información sobre esta OSC consultar: <http://www.casede.org/>.

<sup>10</sup> Para más información sobre este think thank internacional consultar: <http://bit.ly/1U8gaUT>.

<sup>11</sup> Para más información sobre esta OSC consultar: <http://bit.ly/24GXKOs>.



Las entrevistas a profundidad sirven también para fortalecer la matriz de análisis, pues dan pauta a la incorporación de nuevas variables en los principios establecidos (ver anexo 3). En este sentido, las entrevistas permiten afinar los hallazgos identificados en la revisión de la normatividad y proponer recomendaciones acorde a las necesidades de las personas usuarias.

### **E) ANÁLISIS, IDENTIFICACIÓN DE HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES**

Finalmente un sexto paso de esta guía presenta una herramienta metodológica para el análisis de los resultados a raíz

de la revisión de los marcos institucionales y su contraste con los hallazgos obtenidos, tanto de las entrevistas a profundidad, como de las solicitudes de información. Dicha herramienta, por medio de la identificación de variables relacionadas con los principios de universalidad, exigibilidad, igualdad y no discriminación, participación y progresividad, permitirá visualizar los campos cubiertos por los enfoques de derechos humanos y perspectiva de género para los casos de la AVGM y el MPPDDHP, así como las deficiencias en éstos. Esto permitirá la identificación de las áreas susceptibles de mejora, y a partir de dicha identificación, se llevará a cabo la redacción de las recomendaciones pertinentes.

# 1. DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO





## 1. DELIMITACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO: MECANISMOS INSTITUCIONALES DE PROTECCIÓN A VIOLACIONES GRAVES DE DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

Los “mecanismos institucionales para la protección no jurisdiccionales”<sup>12</sup> son instrumentos de coordinación interinstitucional para generar medidas adicionales de emergencia que buscan resguardar la vida e integridad física de las personas. Esta guía contiene herramientas para el análisis de dos de los principales mecanismos que se han desarrollado en México en los últimos años (AVGM y MPPDDHP). A continuación se narra brevemente en qué consiste cada proceso y cuáles son las instituciones gubernamentales directamente involucradas.

### 1.1. LA ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES (AVGM)

La violencia feminicida es definida por el artículo 21 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV),<sup>13</sup> como:

La forma de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación a sus derechos humanos en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado, y puede culminar en el homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres.

La AVGM consiste en un conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida y/o la existencia de un agravio de nivel similar (art. 22 LGAMVLV). De acuerdo con la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), se trata de una estrategia de prevención única en el mundo y un catalizador para combatir los contextos de violencia contra la mujer, generados por prácticas arraigadas y estereotipos sociales. Su

<sup>12</sup> Es decir, aquellos que no suponen la realización de un procedimiento judicial para su reclamo.

<sup>13</sup> Ley disponible en: [bit.ly/1ToCNFD](https://bit.ly/1ToCNFD)



objetivo consiste en garantizar la seguridad de mujeres y niñas y el cese de la violencia en su contra, así como eliminar las desigualdades producidas por una legislación o política pública que agravia sus derechos humanos (art. 23, LGAMVLV). Para alcanzar este objetivo, la LGAMVLV señala las siguientes acciones:

- Establecer un grupo interinstitucional y multidisciplinario con perspectiva de género que dé el seguimiento respectivo;
- Implementar las acciones preventivas, de seguridad y justicia, para enfrentar y abatir la violencia feminicida;
- Elaborar reportes especiales sobre la zona y el comportamiento de los indicadores de la violencia contra las mujeres;
- Asignar los recursos presupuestales necesarios para hacer frente a la contingencia de alerta de violencia de género contra las mujeres, y
- Hacer del conocimiento público el motivo de la alerta de violencia de género contra las mujeres, y la zona territorial que abarcan las medidas a implementar (art. 26, LGAMVLV, 2007).

Como política declarada se establece que ante la violencia feminicida, el Estado mexicano deberá resarcir el daño conforme a los parámetros establecidos en el marco internacional de los derechos humanos y considerar como reparación (art. 26., LGAMVLV, 2007):

- El derecho a la justicia pronta, expedita e imparcial: Se deben investigar las violaciones a los derechos de las mujeres y sancionar a los responsables.
- La rehabilitación: Se debe garantizar la prestación de servicios jurídicos, médicos y psicológicos especializados y gratuitos para la recuperación de las víctimas directas o indirectas.
- La satisfacción: Son las medidas que buscan una reparación orientada a la prevención de violaciones.

### ¿QUIÉNES SON LAS INSTITUCIONES RESPONSABLES?

Corresponde a la Secretaría de Gobernación (SEGOB) declarar la AVGM y notificar al Poder Ejecutivo de la entidad federativa que corresponda. Sin embargo, esta declaratoria se realiza por conducto del Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), de acuerdo con el artículo 37 de la LGAMVLV, mismo que funge como Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (SNPASEVM), el cual se integra por representantes de las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación (que lo preside);
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL);
- Secretaría de Seguridad Pública (SSP);

- Procuraduría General de la República (PGR);
- Secretaría de Educación Pública (SEP);
- Secretaría de Salud (SS);
- Instituto Nacional de las Mujeres, (que ocupa la Secretaría Ejecutiva del SNPASEVM);
- Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CNPD);
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF);
- Los mecanismos para el adelanto de las mujeres en las entidades federativas.

A partir de la declaración y definición de medidas de protección, como se señaló anteriormente, se establecerá un grupo de trabajo para darle seguimiento, elaborar reportes y difundirlos ante la sociedad. Estas medidas de defensa o protección pueden ser precautorias o cautelares y se dividen en tres:

- De emergencia
- Preventivas
- De naturaleza civil

Las órdenes de protección “de emergencia” y “preventivas” tendrán una temporalidad no mayor de 72 horas y deberán expedirse dentro de las 24 horas siguientes al conocimiento de los hechos que las generan.<sup>14</sup> Corresponderá a las autoridades federales, estatales y del Distrito Federal, en el ámbito de

### ¿CÓMO FUNCIONAN LAS ALERTAS?

Las AVGM funcionan de acuerdo a las siguientes fases:

DIAGRAMA 3. FASES DE FUNCIONAMIENTO DE LA AVGM



<sup>14</sup> De acuerdo al artículo 32 de la LGAMVLV, las órdenes de protección “de naturaleza civil” serán tramitadas ante los juzgados de lo familiar o, a falta de éstos, en los juzgados civiles que corresponda.



sus competencias, otorgar las medidas de protección emergente y preventiva tomando en consideración los siguientes criterios:

- El riesgo o peligro existente,
- La seguridad de la víctima, y
- Los elementos con que se cuente (art. 31, LGAMVLV, 2007).

### ¿QUIÉN TIENE DERECHO DE SOLICITAR LA AGVM?

Las alertas de género pueden ser solicitadas por los organismos de derechos humanos a nivel nacional o estatal, las organizaciones de la sociedad civil y/o organismos internacionales (Art. 25, LGAMVLV, 2007).

### ¿CUÁNDO PUEDE CONSIDERARSE QUE SE ESTÁ EN UN CONTEXTO DE VIOLENCIA FEMINICIDA?

Considerando que el artículo 24 de la LGAMVLV señala que la declaratoria de AVGM contra las mujeres, se emitirá cuando:

- Los delitos del orden común contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres, perturben la paz social en un territorio determinado y la sociedad así lo reclame;
- Exista un agravio comparado que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres; y,
- Los organismos de derechos humanos a nivel nacional o de las en-

tidades federativas, los organismos de la sociedad civil y/o los organismos internacionales así lo soliciten.

## 1.2. MECANISMO DE PROTECCIÓN PARA PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS (MPPDDHP)

En julio de 2012, como respuesta a la demanda nacional e internacional de medidas de protección ante el incremento de la violencia en México, el entonces Presidente Felipe Calderón promulgó la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (LPPDDHP)<sup>15</sup> y con ello se creó el Mecanismo para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (MPPDDHP).

La creación de este mecanismo específico, se acompañó de un fideicomiso público con recursos para garantizar la realización de las medidas de protección otorgadas para la protección de quienes, de manera cotidiana, participan en la denuncia, exigencia y promoción de derechos desde las organizaciones de la sociedad civil o de manera individual; así como de aquellas personas que realizan labores periodísticas.

### ¿QUÉ ES EL MPPDDHP?

De acuerdo con el artículo 1° de la LPPDDHP, el MPPDDHP es un instrumento de coordinación del Estado

<sup>15</sup> La Ley se puede consultar en: [bit.ly/1kRxBHq](https://bit.ly/1kRxBHq)



mexicano creado para implementar medidas de prevención y medidas urgentes de protección que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo, como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo.

ción y Defensa de los Derechos Humanos (UPDDH) de SEGOB, y funciona a través de una Junta de Gobierno, que se encarga de emitir resoluciones obligatorias para las autoridades federales.

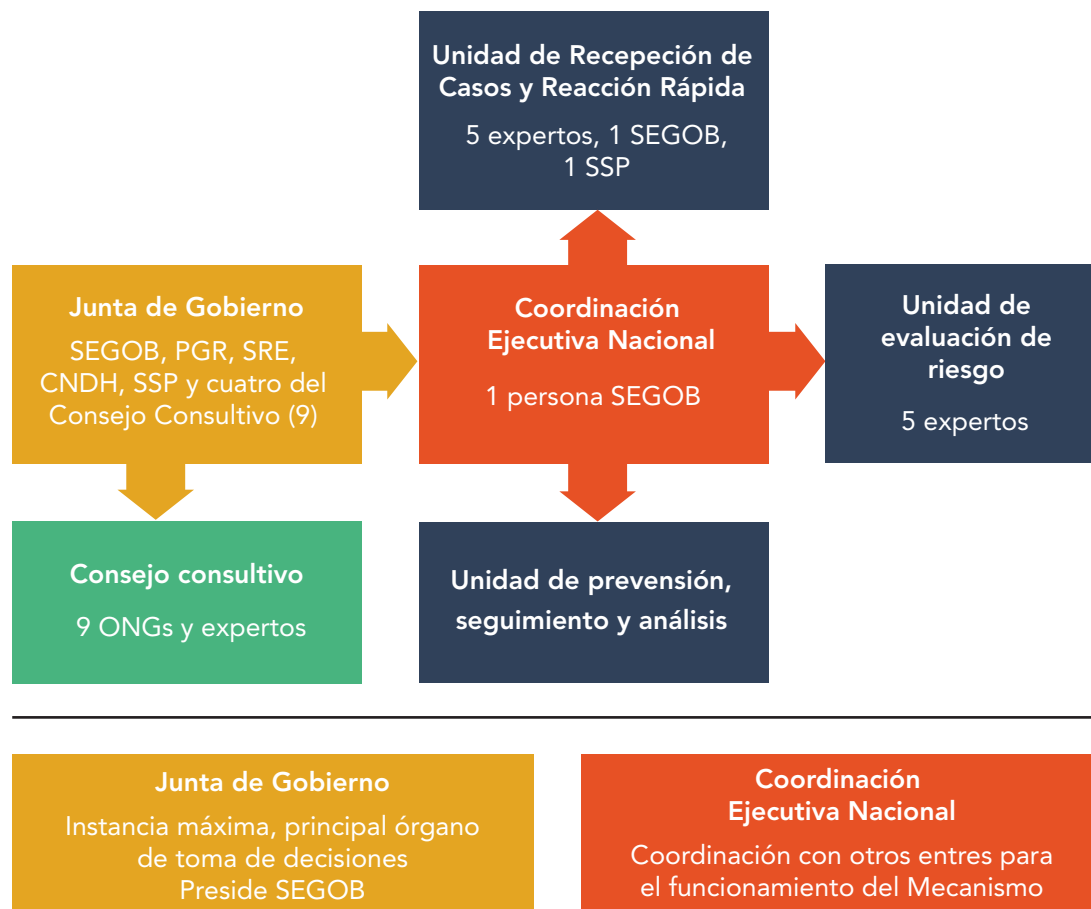
La Junta de Gobierno está conformada por 9 integrantes (Art. 6, LPPDDHP):

- SEGOB
- PGR
- SSP
- Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE)
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)

### ¿CUÁLES SON LAS INSTITUCIONES RESPONSABLES?

Legalmente, este instrumento institucional se ubica en la Unidad para la Promo-

DIAGRAMA 4. MECANISMO DE PROTECCIÓN PARA PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS



- 4 miembros del Consejo Consultivo (OSCs)<sup>16</sup>

A su vez, para llevar a cabo el mandato de la Junta de Gobierno, es decir, realizar las investigaciones, el análisis de riesgo y presentar propuestas de medidas de protección, se creó la Coordinación Ejecutiva Nacional, la cual cuenta con tres unidades:

- Unidad de recepción de casos y reacción rápida
- Unidad de evaluación de riesgos
- Unidad de prevención, seguimiento y análisis (Art. 17, LPPDDHP, 2012).

### ¿CÓMO FUNCIONA EL MPPDDHP?

Cuando una persona defensora o periodista sufre un ataque o amenaza comienza el siguiente procedimiento:

1. Recepción de la solicitud de incorporación por la Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida.
2. Análisis del tipo de procedimiento (Art. 25, LPPDDHP, 2012).

Una vez que se analiza, existen dos caminos:

- a) **Procedimiento ordinario;** en el cual, la Coordinación tiene un

plazo de 10 días para (Art. 27, LPPDDHP, 2012):

1. Realizar el estudio de evaluación de riesgo,<sup>17</sup>
2. Determinación de nivel de riesgo y beneficiarios,
3. Definición de medidas preventivas o de protección.

Este análisis se entrega a la Junta de Gobierno, en un plazo no mayor a 72 horas, y ésta debe de:

1. Decretar las medidas preventivas o de protección,
2. Comunicar los acuerdos y resoluciones a las autoridades correspondientes,
3. Coadyuvar por 30 días a la implementación de las medidas.

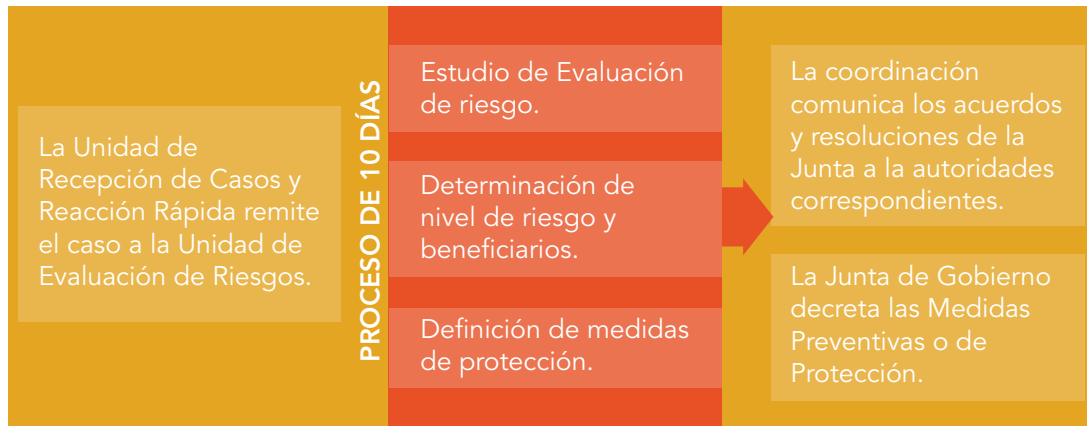
- b) **Procedimiento extraordinario** (Art. 26, de la LPPDDHP, 2012)

1. La Unidad de Recepción tiene un plazo de 3 horas para emitir las medidas urgentes de protección.
2. Las medidas deben implementarse en no más de 9 horas por la Unidad de recepción.
3. Se informa al Coordinador Ejecutivo sobre las medidas implementadas, cuando la vida o integridad física estén en peligro inminente.

<sup>16</sup> El CC se conforma por 9 miembros de OSC expertos en Defensa de Derechos y Libertad de Expresión (Art. 9).

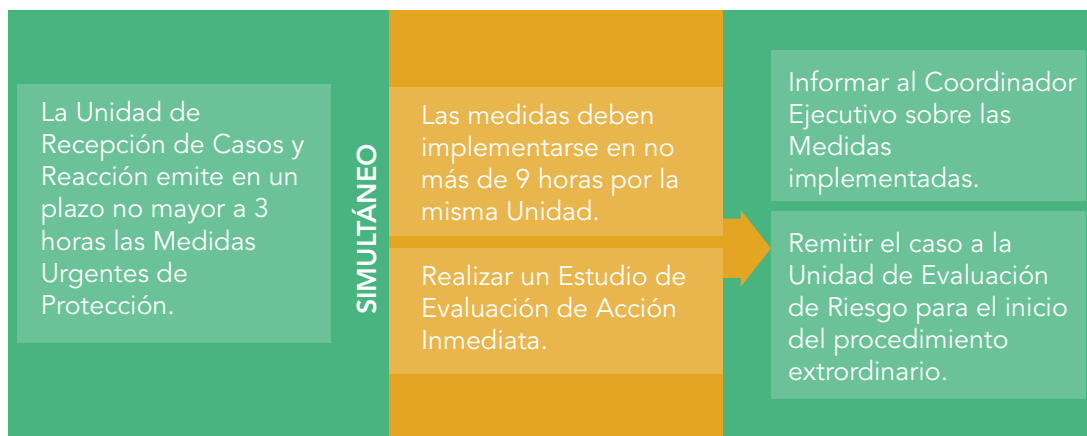
<sup>17</sup> El estudio de evaluación de riesgo se refiere al análisis de factores para determinar el nivel de riesgo en que se encuentra el peticionario o potencial beneficiario. Define si se iniciará un procedimiento ordinario o extraordinario.

**DIAGRAMA 5. PROCESO PARA ACTIVACIÓN DEL MPPDDHP**



Fuente: Manual sobre el MPPDDHP de la CMDPDH.

**DIAGRAMA 6. PROCESO DE EVALUACIÓN DE RIESGO**



Fuente: Manual sobre el MPPDDHP de la CMDPDH.

4. Paralelamente, se realiza un estudio de evaluación de la acción inmediata.<sup>18</sup>

5. Se remite el caso a la Unidad de Evaluación de Riesgo para el inicio del procedimiento extraordinario.

<sup>18</sup> El estudio de evaluación de acción inmediata es un análisis de factores para determinar el nivel de riesgo y Medidas Urgentes de Protección en los casos en los que la vida o integridad física del peticionario o potencial beneficiario estén en peligro inminente.

Las medidas preventivas, de protección y urgentes deberán reducir al máximo la exposición al riesgo, serán idóneas, eficaces y temporales y podrán ser individuales o colectivas. En ningún caso restringirán las actividades de las personas usuarias. La Ley las define como (Art. 2, LPPDDHP, 2012):

**TABLA 1. TIPO DE MEDIDAS QUE PUEDEN SER ADOPTADAS POR LA UNIDAD DE EVALUACIÓN DE RIESGOS**

TIPO DE MEDIDA	PUEDA CONTEMPLAR
<b>Medidas Urgentes de Protección:</b> Conjunto de acciones y medios para resguardar, de manera inmediata, la vida, la integridad, la libertad y seguridad de las personas beneficiarias. Estas medidas deberán ser implementadas en un plazo máximo de 9 horas, y para determinarlas se consultará a la PGR y a la Comisión Nacional de Seguridad.	-Evacuación -Reubicación temporal -Escortas de cuerpos especializados -Protección de inmuebles
<b>Medidas de Protección:</b> Conjunto de acciones y medios de seguridad para enfrentar el riesgo y proteger la vida, integridad, libertad y seguridad del periodista o persona defensora.	Entrega de un celular, radio o satelital -Instalación de cámaras, cerraduras, luces, etc. -Chalecos antibalas -Detector de metales -Auto blindado
<b>Medidas Preventivas:</b> conjunto de acciones y medios a favor del beneficiario para evitar la consumación de las agresiones.	-Instructivos -Manuales -Cursos de autoprotección -Acompañamiento
<b>Medidas de Prevención:</b> conjunto de acciones y medios encaminados a desarrollar políticas públicas y programas, con el objetivo de reducir los factores de riesgo, combatir las causas que las producen y establecer garantías de no repetición.	-Diseño de sistemas de alerta temprana -Planes de contingencia -Difusión de la importancia de defender derechos y ejercer el libre periodismo

Fuente: Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, art. 32-34; 41-45. Disponible en: <http://bit.ly/1kRxBHq>

Las medidas podrán darse por terminadas cuando lo solicite la persona usuaria o por decisión de la Junta de Gobierno del Mecanismo. Si la persona solicitante considera que las medidas no son adecuadas, puede en cualquier momento pedir una revisión ante la Junta de Gobierno. Y en caso de tener alguna inconformidad con cualquier resolución de la Unidad de Recepción,

considerar deficiente cumplimiento de las medidas o el rechazo de las mismas, se deberá presentar por escrito a la Junta de Gobierno.

### ¿QUIÉNES TIENEN DERECHO A ACUDIR AL MPPDDHP?

La población objetivo de este instrumento de protección se encuentra deli-

mitada en la misma conceptualización del MPPDDHP, y se trata de los siguientes dos grupos (Art. 2, LPPDDHP, 2012).

- **Periodistas:** Personas físicas, así como medios de comunicación y de difusión públicos, comunitarios, privados, independientes, universitarios, experimentales o de cualquier otra índole; cuyo trabajo consiste en recabar, generar, procesar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar o proveer información a través de cualquier medio de difusión y comunicación que puede ser impreso, radioeléctrico, digital o imagen.
- **Persona defensora de derechos humanos:** Las personas físicas que actúen individualmente o como integrantes de un grupo, organización o movimiento social, así como personas morales, grupos, organizaciones o movimientos sociales, cuya finalidad sea la promoción o defensa de los derechos humanos.

### ¿CÓMO SE DEFINE UNA AGRESIÓN?

Existe una agresión cuando por acción u omisión se incurre en un daño a “la integridad física o psicológica, amenaza, hostigamiento o intimidación que por el ejercicio de su actividad sufran las personas defensoras de derechos humanos y periodistas (Art. 2, LPPDDHP, 2012).

### ¿CUÁNDO SE CONSIDERA QUE UNA PERSONA ESTÁ EN RIESGO?

El riesgo es un concepto subjetivo que se puede interpretar de distintas maneras, y puede determinarse en función de cuestiones como:

- a) la labor que realizan las personas defensoras o periodistas;
- b) el lugar donde se encuentran;
- c) sus vulnerabilidades; y,
- d) sus capacidades para defenderse.

De acuerdo con la LPPDDHP, cuando una persona recibe una amenaza, se considera que está en riesgo. Ésto es, la posibilidad de que alguien dañe la integridad física o moral de otro, su entorno o su patrimonio, mediante una acción intencionada y generalmente violenta. Por tanto, el análisis del riesgo evalúa la probabilidad de que estas amenazas se conviertan en realidad con base en una matriz de preguntas clave para categorizar el nivel de amenaza.<sup>19</sup> La Comisión Mexicana para la Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH) considera los siguientes elementos como claves para determinar el riesgo:

- Intencionalidad de causar daño
- Impacto probable del daño
- Vulnerabilidad de la Persona Defensora o Periodista
- Inminencia de la materialización (CMDPDH, 2015)

<sup>19</sup> El manual de procedimiento que contiene el cuestionario realizado a las personas solicitantes para la evaluación del riesgo fue requerido vía INFOMEX a la Secretaría de Gobernación, sin embargo, no fue entregado por considerarlo confidencial.



Asimismo, la CMDPDH recomienda llevar un registro de incidentes (bitácora), con la descripción de los hechos de manera ordenada y sistemática.<sup>20</sup>

La revisión de distintos documentos de análisis del Mecanismo de Protección identifica al menos las siguientes fallas:

- la demora del Mecanismo para identificar los riesgos y recomendar medidas de protección;
- una deficiente valoración del riesgo; y,
- medidas de protección insuficientes o poco pertinentes al caso (Rodríguez Luna, 2013), (Raczynska, 2014), (ESPACIO\_OSC, 2015).

Ante esta situación, la persona usuaria del mecanismo debe proponer medidas que considere necesarias, tomando en cuenta que algunas conllevan costos adicionales, como las cámaras de seguridad que requieren de luz eléctrica, o el transporte privado, que requiere de consumo de gasolina (CMDPDH, 2015).

## LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN EN LAS ENTIDADES DE LA REPÚBLICA

Todos los estados de la República tienen un convenio firmado con la SEGOB para coordinar las medidas de protección; mismas que regularmente se solicitan a través de la Comisión estatal de Derechos Humanos o de la Procuraduría General de Justicia estatal. Las secretarías de gobierno estatales están obligadas a:

- Ejecutar e implementar **medidas preventivas, de prevención, de protección y urgentes de protección** que sean solicitadas por la Coordinación Ejecutiva.
- Darle seguimiento a las medidas que se implementen en su territorio, cuando así se haya acordado.

Sin embargo, dado que las autoridades locales en ocasiones atraen desconfianza o son parte de la amenaza recibida, muchas personas deciden hacerlo directamente con la Coordinación Ejecutiva del Mecanismo, en la Secretaría de Gobernación.

<sup>20</sup> El manual de la CMDPDH sobre el uso del Mecanismo puede consultarse en: [bit.ly/20To0RS](https://bit.ly/20To0RS)

## 2. DISEÑO DE LA HERRAMIENTA DIAGNÓSTICA







## 2. DISEÑO DE LA HERRAMIENTA DIAGNÓSTICA

### 2.1 MARCO CONCEPTUAL DEL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS Y LA PERSPECTIVA DE GÉNERO

Como se ha señalado, dos niveles de análisis enmarcan la incorporación del enfoque de derechos humanos y la perspectiva de género en las políticas públicas. Por un lado, el desarrollo del contenido del derecho humano que enmarca el objeto del estudio, el cual surge de la interpretación de los acuerdos, pactos, convenciones y estándares internacionales, que se han ido desarrollando para hacer más específicas las obligaciones del Estado respecto a cada derecho. Del contenido del derecho, se desprenden tanto las obligaciones del Estado (de respetar, proteger, garantizar y promover), como las dimensiones del derecho respecto a la accesibilidad, disponibilidad, aceptabilidad y calidad. Este conjunto de normas, es como un programa que guía y orienta las políticas públicas del Estado, y debe por ello ser incorporado a los sistemas normativos internos (OACNUDH, 2012).

Por otro lado, está el desarrollo de principios transversales del marco internacional de derechos humanos, los cuales permiten la creación de un entorno habilitante que promueva y facilite el ejercicio de cada uno de los derechos. La existencia de condiciones institucionales que garanticen la universalidad, integralidad, exigibilidad, igualdad y no discriminación, participación y progresividad en las políticas públicas, permite que las personas puedan ejercer de manera efectiva su derecho a la educación, a la salud y a la libertad de expresión. Se trata entonces, de obligaciones del Estado que, en conjunto, contribuyen a desarrollar las condiciones estructurales necesarias para la realización, mantenimiento y avance de los derechos humanos (Vázquez & Serrano, 2011).

Tomando como base el tabla 2, a continuación se desarrollará, en un primer momento, el contenido de los derechos a la igualdad entre hombres y mujeres, a una vida sin violencia, así como el derecho a la defensa de los derechos humanos y el derecho a la libertad de expresión, destacando las principales resoluciones y acuerdos internacionales en la materia, así como las observaciones y recomendacio-



**TABLA 2. ESTRATEGIA DE ANÁLISIS**

Medidas de Protección	ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS Y PERSPECTIVA DE GÉNERO					
	Universalidad	Integralidad	Exigibilidad	Igualdad y no discriminación	Participación	Progresividad
Alerta de género	Derecho a la igualdad entre hombres y mujeres					
	Derecho a una vida sin violencia para las mujeres					
Mecanismo de Protección a Personas defensoras y periodistas	Derecho a la defensa de derechos humanos					
	Derecho a la libertad de expresión					
Obligaciones del Estado	Respetar		Proteger	Garantizar	Promover	

nes realizadas al Estado mexicano. En un segundo momento, se desarrollarán los principios transversales del marco internacional de derechos, es decir: universalidad, integralidad, participación social, exigibilidad, progresividad y de manera enfática el de igualdad de género y no discriminación, a partir de los cuales se realizará la evaluación de los instrumentos de protección.

### 2.1.1 LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LOS MECANISMOS DE PROTECCIÓN A VIOLACIONES GRAVES

Una de las condiciones necesarias para articular una política pública desde la perspectiva de género es contar con in-

formación diagnóstica suficiente para iniciar con la medición, cuantificación de un problema público hacia una posible solución o el establecimiento de una estrategia de atención. Sin embargo, esta información debe contar con ciertas características que le permitan a tomadores de decisiones identificar las diferencias entre los grupos de población a los que se dirigen las diferentes políticas públicas.

En los términos de la teoría de género<sup>21</sup> las diferencias que se producen en un determinado contexto económico, social y político, se constituyen como las desigualdades que son justificadas por roles y estereotipos socialmente aceptados. Identificar cuantitativamente

<sup>21</sup> El análisis de género es la "herramienta teórico-metodológica que permite el examen sistemático de las prácticas y los roles que desempeñan las mujeres y los hombres en un determinado contexto económico, político, social o cultural. Sirve para captar cómo se producen y reproducen las relaciones de género dentro de una problemática específica y con ello detectar los ajustes institucionales que habrán de emprenderse para lograr la equidad entre los géneros. El análisis de género también se aplica en las políticas públicas. Este consiste en identificar y considerar las necesidades diferenciadas por género en el diseño, implementación y evaluación de los efectos de las políticas sobre la condición e posición social de las mujeres y hombres respecto al acceso y control de los recursos, su capacidad decisoria y empoderamiento de las mujeres" (INMUJERES, 2007).

la manera en que las relaciones de poder se producen y reproducen es posible a partir de datos que contrasten una misma situación entre mujeres y hombres, y aún más, al interior de los diferentes grupos que conforman a las mujeres o a los hombres (niñas y niños, personas adultas mayores, población económicamente activa, estados civiles, etnia, religión, preferencia sexual, etc.). El principal aporte de este proceso sucede cuando nos permite relacionar una medida específica dirigida a las mujeres, o a un subconjunto de mujeres con alguna necesidad particular, y con ello corregir los desequilibrios socialmente construidos.

A lo largo de este proceso se ha indicado que uno de los señalamientos más urgentes sobre el estado actual de la agenda de género es la falta de disposición de estadísticas que cumplan con los criterios de desagregación. Dicha omisión es constatada en la entrega de información que hace el Ejecutivo luego de una solicitud de la alerta, en la que no se observan cifras desagregadas para los diferentes municipios que conforman el estado, aparte de que sus registros administrativos no son sensibles a la identificación de grupos étnicos, condición migratoria, edad, identidades sexo-genéricas, entre algunas otras variables.

Para el caso del mecanismo de protección a periodistas los datos disponibles hacen la diferenciación entre mujeres y hombres en cuanto al número de agresiones se refiere, mas no se consideran datos adicionales sobre las familias, su contexto social y económico, el tipo de agresiones que experimentan

las mujeres periodistas en relación a los hombres, la connotación sexual derivada de roles y estereotipos de género en este tipo de delitos, y las amenazas a las personas que forman parte de sus familia, etc.

De acuerdo al Segundo Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará (2012), publicado por el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (MESECVI, creado en 2004 para dar seguimiento a la convención), en donde se ahonda sobre las características de los registros administrativos desarrollados sobre el número y/o características de los casos de violencia contra las mujeres que son accesibles al público, tanto en la policía y entidades receptoras de denuncias, como tribunales y servicios de salud de los diferentes estados parte, debe destacarse lo siguiente:

En la Primera Ronda, los Estados Partes tenían pendiente la implementación de registros en la policía, tribunales y fiscalías y el sistema de salud. Dichos registros debían recopilar datos sobre los servicios otorgados a las mujeres afectadas por la violencia así como el perfil de las usuarias. Ninguno de los Estados cumplía con los tres registros solicitados. (...) En la Segunda Ronda, se observa un ligero aumento en los registros. La policía y las entidades receptoras de denuncias son las instituciones estatales más reportadas en cuanto a los registros de casos de violencia contra las mujeres... (...) Los tribunales y fiscalías y los centros de salud son las



instituciones menos reportadas y la vaguedad en la información no permite conocer las características, funcionalidad o eficiencia de sus registros (MESECVI, 2012).

De esta forma, la manera tradicional en cómo se han diseñado las políticas que atienden la violencia en contra de las mujeres, a partir de los dos casos particulares de políticas revisadas, constata que no son medidas orientadas hacia la diferenciación del impacto entre los distintos grupos de población, y aún entre las mujeres, ya que no consideran relevante los criterios de levantamiento y procesamiento de información que permitan el diseño adecuado de políticas.<sup>22</sup>

El banco de datos del sistema estatal es el insumo básico para el diseño de políticas en materia de violencia en contra de las mujeres, así como el vehículo clave para vincular las instituciones de procuración de justicia con las dependencias del Ejecutivo.

Por último, y de acuerdo a la recomendación de OACNUDH, un buen sistema de vigilancia requiere hacer una distinción clara entre instituciones con responsabilidad administrativa en la ejecución de programas y la información sobre ellos, e instituciones responsables de vigilar los progresos realizados en la ejecución de los programas (OACNUDH, 2012). Ésto se refiere a que la disposición de información sobre las agresiones

a periodistas, así como el registro administrativo adecuado para los casos de violencia en contra de las mujeres en todas las instituciones vinculadas con el caso, difieren de los datos que ofrecen las fuentes estadísticas oficiales.

Estos datos que, para efectos de esta guía, serán llamados “de contexto”, o bien, de acuerdo con la metodología de OACNUDH y la CIDH, son conocidos como “indicadores de resultado”, están dirigidos a medir, en periodos largos de tiempo, los efectos de las políticas que un Estado Parte ha diseñado para el ejercicio y goce de los derechos.

La información que aporte sistemáticamente el Ejecutivo, deberá homologarse con estos datos, ya que puede suceder que la comparación de estos datos con las fuentes públicas de consulta de INEGI, no arroje información coincidente.

Ahora bien, los datos relacionados con las instituciones de prevención de las violencias, procuración y administración de justicia, así como los resultados de sus programas, los recursos que les son asignados, el personal que ha sido capacitado, las actividades de promoción de los derechos o de difusión pública vinculadas al caso, deben estar registradas en el sistema estatal. Esa distinción entre generadores de datos y la utilización de éstos por un mecanismo de vigilancia, reviste particular importan-

---

<sup>22</sup> Con ello nos referimos a una idea de neutralidad, que en el contexto de los planes y programas de desarrollo, se trata de un enfoque que no toma en cuenta el género ni lo considera relevante para el logro de los objetivos de desarrollo; es decir, asume que la población objetivo es indistintamente beneficiada con cierta acción, sin diferenciar las necesidades e impactos entre mujeres y hombres (INMUJERES, 2007).

cia para las evaluaciones de derechos humanos, ya que el conflicto de intereses intrínseco entre las dos funciones podría comprometer gravemente la rendición de cuentas de los garantes de derechos y la credibilidad del proceso.

### 2.1.2 DERECHO A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA PARA LAS MUJERES

La violencia de género se conforma del conjunto de conductas misóginas hacia las mujeres que sustenta la cultura de desigualdad y discriminación que rige a la mayoría de las sociedades de la región latinoamericana y del mundo. Esta noción subyace en la impunidad e inhabilita a las mujeres para desplegar todas sus capacidades y ejercer plenamente sus derechos. Las víctimas de violencia experimentan, en general, desconfianza pues suelen ser culpabilizadas cuando denuncian y los agresores no obtienen sanción, entre otras razones, debido al alto nivel de tolerancia social hacia lo que se considera (a pesar de su tipificación) como un problema privado. La violencia contra las mujeres es el indicador más claro del atraso social y cultural de una sociedad (Inter-Agency Working Group on Violence Against Women and All its Manifestations, 2007).

Existe un vasto marco jurídico internacional que define la violencia contra las mujeres y medidas estatales para su

protección. La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar, y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Belem do Pará)<sup>23</sup> en su artículo 7, establece medidas específicas para proteger a las mujeres de actos de violencia inminentes, así como también otorgar recomendaciones para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que promueve la persistencia o la tolerancia de la violencia contra las mujeres. Asimismo, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW),<sup>24</sup> en lo relativo a medidas especiales de carácter temporal, aborda el tema de la igualdad *de jure* y *de facto*, a partir de la amplitud de la definición de “discriminación comprendida” en su artículo 1º.

En México, la violencia feminicida es definida por el artículo 21 de la LGAMVLV<sup>25</sup> como “la forma de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado, y puede culminar en el homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres”. Para mayor comprensión de cómo se entiende este derecho en la legislación mexicana se sugiere revisar el capítulo V de la LGAMVLV.

<sup>23</sup> La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer puede consultarse en: [bit.ly/1c-J5i72](http://bit.ly/1c-J5i72)

<sup>24</sup> La Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer puede consultarse en: [bit.ly/1cJ5i72](http://bit.ly/1cJ5i72)

<sup>25</sup> La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia puede consultarse en: [bit.ly/1ToCNFD](http://bit.ly/1ToCNFD)



### **CUADRO 1. EXIGENCIA DE LA DEFENSA DEL DERECHO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA: EL CASO DE BAJA CALIFORNIA**

En el caso de Baja California, un grupo de expertas convocado por el Instituto Nacional de las Mujeres, en su calidad de Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, se encargó de estudiar y analizar las violaciones a los derechos humanos de las mujeres, ya sea por violencia feminicida o por agravio comparado, su fin es determinar si los hechos narrados en la solicitud(es) de alerta implican alguno de los supuestos contenidos en el art. 24 de la LGAMVLV.

El grupo se conforma con una representante del INMUJERES, CONAVIM, CNDH, dos de Instituciones Académicas ubicadas en el territorio en el que se solicite la alerta, dos de instituciones académicas de carácter nacional y una persona del Mecanismo para el adelanto de las mujeres de la entidad federativa que trate.

Este grupo de expertas presentó un conjunto de recomendaciones (ver anexo 4) que el marco internacional de igualdad de género establece para avanzar en la materia, las cuales fueron presentadas al Gobierno Federal y parte de la respuesta del Grupo a la información referida por el Gobierno Estatal. A continuación se presenta un cuadro de seguimiento en la cual se adaptan las recomendaciones e indicadores del grupo a la herramienta de análisis propuesta con la intención de que su verificación constituya una herramienta de incidencia para su cumplimiento.

#### **2.1.3 DERECHO A LA DEFENSA DE DERECHOS HUMANOS**

Una sociedad democrática considera al marco internacional de los derechos humanos como una brújula para el desarrollo nacional. Las personas defensoras, y en especial las mujeres que a ello se abocan, llevan a cabo un papel primordial frente a la arbitrariedad y los abusos del Estado u otros agentes (empresas, organizaciones, etc.) contra la sociedad, constituyendo una palanca para el efectivo Estado de derecho. Por tanto, cuando se impide a una persona la defensa de los

derechos humanos, se afecta al resto de la población (RTDT, 2014).

Reconocer la importancia de la defensa de los derechos, aunque se señala de manera elíptica tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos (ONU, 1948) y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (ONU, 1966), se especificó por primera vez en la Declaración y Programa de Acción de Viena, aprobados en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos en 1993, la cual señala la importancia de las instituciones independientes para la protección a violaciones a derechos (ONU, 1993).<sup>26</sup>

<sup>26</sup> La Declaración Universal de los Derechos Humanos se puede consultar en: <http://bit.ly/1p5xsq3>, el Pacto Internacional de derechos civiles y políticos en: <http://bit.ly/1VtbiXi> y la Declaración y Plan de Acción de Viena en: <http://bit.ly/1ffOk38> la declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos se puede consultar en: <http://bit.ly/1OVtbKk>

Más adelante, la Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, universalmente reconocidos (ONU, 1999), mejor conocida como Declaración sobre defensores y defensoras de derechos humanos, establece que

(...) toda persona tiene el derecho individual y colectivo para promover y procurar la protección de los derechos humanos así como, la responsabilidad y el deber para los Estados, de proteger, promover y hacerlos efectivos (Art. 1 y 2, Declaración sobre Defensores y Defensoras).

Precepto que define a las y los defensores de derechos humanos, como cualquier persona que ejerza su derecho a promover y procurar la protección. Para conocer con mayor profundidad estos derechos se sugiere revisar específicamente los artículos 5, 6 y 12 de la referida declaración y, a su vez, consultar otras fuentes, entre ellos el texto Comentarios a la Declaración sobre Personas Defensoras realizado por la OACNUDH en Colombia; el folleto informativo número 29<sup>27</sup> del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (OACNUDH, 2004).

Para la Red nacional de organismos civiles de derechos humanos “Todos los Derechos para Todos y Todas”<sup>28</sup> (Red TDT), el aporte de las defensoras va más allá de los derechos específicos que trabajan. Por su propia participación, fomentan la igualdad, equidad y no discriminación, fortaleciendo así los procesos democráticos, lo cual es un factor básico para el desarrollo (RTDT, 2014).<sup>29</sup>

En este sentido, la resolución sobre las mujeres defensoras de derechos humanos<sup>30</sup> exhorta a los Estados a adoptar políticas y programas concretos, sensibles al género, para la protección de las defensoras y asegurar su participación efectiva en el diseño e implementación de medidas dirigidas a su protección. Además, impulsa a los Estados a asegurar que comparezcan ante la justicia los responsables de violaciones y abusos, incluyendo violencia por razón de género, violaciones y discriminación contra las defensoras de derechos humanos, incluyendo la violencia y amenazas cometidas por agentes estatales y no estatales.

A partir de la aprobación de la Declaración (sobre el derecho a defender derechos), desde la Organización de las Naciones Unidas en su Asamblea General, ha habido un conjunto de pronunciamientos y resoluciones encamina-

<sup>27</sup> El Folleto informativo 29 puede ser consultado en: [bit.ly/1ZnjEUr](http://bit.ly/1ZnjEUr)

<sup>28</sup> La Red TDT es un espacio de encuentro y colaboración de organismos de derechos humanos, actualmente conformada por 79 grupos de 21 estados de la República Mexicana. Más información se puede consultar en: [redtdt.org.mx](http://redtdt.org.mx)

<sup>29</sup> El informe sobre la situación de las personas defensoras 2011-2013 puede consultarse en: [bit.ly/1Vsx0w5](http://bit.ly/1Vsx0w5)

<sup>30</sup> “Promoción de la Declaración sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos: protección de las defensoras de los derechos humanos”.



das a promover su aplicación en los Estados, haciendo señalamientos a la implementación de medidas específicas que van desde la armonización legislativa local a la creación de mecanismos de protección independientes que den atención a violaciones graves, medidas que van desde el ámbito nacional al local y exigen coordinación intergubernamental, hasta la consolidación de sistemas de registro administrativo y transparencia de información o la capacitación de servidores públicos en materia de derechos humanos.

Ahora bien, estas resoluciones contienen también medidas a tomar por parte de agentes no estatales, incluyendo a organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y al sector privado, en la labor de registro y difusión de violaciones a derechos humanos, así como en la conformación de redes de vigilancia que contribuyan a inhibir las violaciones y mejorar los resortes institucionales para la protección.

#### 2.1.4 DERECHO A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN

El derecho a la libertad de expresión es un elemento central en el marco de derechos humanos, pues constituye una palanca para la promoción, defensa y protección de todos los derechos. Por tanto está garantizado de manera enfática en la mayoría de los tratados y acuerdos internacionales desde la Declaración Universal de Derechos Humanos y consecuentemente en todas las

constituciones de los países democráticos. Y en la primera se establece en su artículo 19, que:

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión (ONU, 1948).

Más adelante, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, también en el número 19 de su articulado establece que:

(...) nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones” y que “toda persona tiene derecho a la libertad de expresión” el cual “comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya es oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección (ONU, 1966).

Específicamente para nuestro hemisferio, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre,<sup>31</sup> profundiza en este derecho, señalando que:

(...) toda persona tiene derecho a la libertad de investigación, de opinión y de expresión y difusión del pensamiento por cualquier medio”. lo cual “comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras (...) (OEA, 1948).

<sup>31</sup> El texto de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre puede ser consultado en: [bit.ly/1iAyFiF](https://bit.ly/1iAyFiF)



Así mismo, la Declaración de principios para la Libertad de Expresión de la Organización de Estados Americanos, se establece que dicha libertad de expresión “en todas sus formas y manifestaciones, es un derecho fundamental e inalienable, inherente a todas las personas (...)”, y se establece como “un requisito indispensable para la existencia misma de una sociedad democrática”.<sup>32</sup>

En 2013, la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, encabezada por Catalina Botero Marino, documentó que la violencia contra las mujeres periodistas por el trabajo que realizan tiene particularidades, como resultado de construcciones sociales de género y la discriminación a la que tradicionalmente han estado sujetas las mujeres. Esta violencia se manifiesta de distintas formas, desde el asesinato, la violencia sexual, incluido el acoso sexual hasta la intimidación, abuso de poder y amenazas basadas en género.<sup>33</sup>

A este respecto, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la Promoción y Protección de la Libertad de Opinión y Expresión, Frank La Rue,<sup>34</sup> expresó en su informe sobre la protección de los periodistas y la libertad de los medios de prensa, que:

(...) las mujeres periodistas corren peligros adicionales como la agresión sexual, la violencia sexual de la turba

contra periodistas que cubren acontecimientos públicos, o el abuso sexual cuando se encuentran en detención o cautiverio. La existencia de poderosos estigmas culturales y profesionales hace que no se den a conocer muchos de estos atentados. Por lo tanto, al considerar medidas para hacer frente a la violencia contra los periodistas hay que tener en cuenta las cuestiones de género (ONU- Asamblea General, 2012).

Para estos casos, la convención Belem do Pará establece la obligación de actuar con debida diligencia a partir de las disposiciones existentes en materia de derechos de las mujeres.

### 2.1.5 PRINCIPIOS TRANSVERSALES DEL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

Partiendo del mandato constitucional establecido en el artículo 1º, para el Estado mexicano y todas sus instituciones de gobierno en el ámbito nacional o local, es pertinente un ejercicio de interpretación acerca de qué representan en la práctica cotidiana institucional este conjunto de obligaciones, principios y derechos que conforman el marco internacional de los derechos humanos, y de manera específica, la igualdad de género. Para comprender mejor de qué forma es posible llevar a la práctica dicho marco institucional, a continuación se proponen algunas preguntas.

<sup>32</sup> La declaración de principios para la libertad de expresión de la OEA se puede consultar en: [bit.ly/1XcSm0Z](http://bit.ly/1XcSm0Z)

<sup>33</sup> Es posible consultar el texto original en: [bit.ly/2232ywc](http://bit.ly/2232ywc)

<sup>34</sup> Es posible consultar el texto íntegro del informe en : <http://bit.ly/1Ujj5e6>



### *¿QUÉ SIGNIFICA “UNA OBLIGACIÓN” PARA TODAS LAS AUTORIDADES DE TODOS LOS ÁMBITOS DEL ESTADO MEXICANO?*

Esto quiere decir que, la normatividad, los procesos institucionales y la acción cotidiana de todas las personas que integran el servicio público en el país, tienen el compromiso legal de promover, respetar, garantizar y proteger los derechos humanos para quienes habitan o transitan por México. Es decir, todas las instituciones públicas del Estado mexicano (dependientes del Ejecutivo, Legislativo y Judicial) en todos los ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal), deberán reconocerse como titulares de obligaciones frente a todas las personas, asumiéndolas como titulares de derechos. Ello significa, por ejemplo, que el combate a la pobreza o la desnutrición, no se trata de una obligación moral de las instituciones públicas o los gobiernos en turno, sino un mandato legal ineludible.

### *¿QUÉ IMPLICA LA IDEA DE “TRANSVERSALIZAR” EL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS Y LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA?*

Transversalizar o incorporar de manera transversal el enfoque de derechos humanos apunta a que, como se señaló antes, cada autoridad, desde su ámbito de atribuciones, introduzca a las políticas, programas, servicios y acciones a su cargo (desde su diseño hasta su evaluación), el conjunto de principios y derechos establecidos en los acuerdos y pactos internacionales, a fin de que todas las personas, sin distinción alguna, estén en igualdad de condiciones para

tener una vida digna. Lo anterior implica dos elementos clave para la construcción de las políticas públicas:

- a) El desarrollo de las estrategias, acciones y servicios a la luz del contenido de los derechos (educación, salud, alimentación, vivienda, seguridad, acceso al agua, etc.).
- b) La incorporación de un conjunto de principios procedimentales que promuevan, faciliten y garanticen la realización del derecho específico (universalidad, no discriminación, igualdad de género, exigibilidad, participación o progresividad).

### *¿CUÁLES SON LOS PRINCIPIOS TRANSVERSALES DEL MARCO DE DERECHOS HUMANOS?*

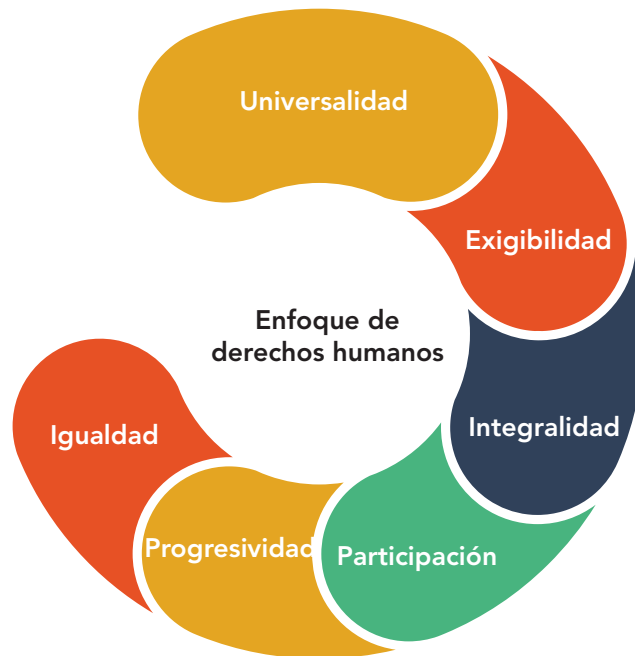
Como se señaló en párrafos anteriores, el desarrollo del contenido de cada uno de los derechos supone un correlato institucional que habilita a las personas para su ejercicio y exigencia, lo cual se realizará mediante la incorporación de un conjunto de principios denominados “procedimentales”, que constituyen la posibilidad de las personas de contar con mayores capacidades para el ejercicio de sus derechos; esto puede materializarse ya sea por el acceso universal y sin discriminación a los programas y servicios, por la oportunidad de participar en las tomas de decisiones, por contar con mecanismos para la queja o denuncia, o por tener información clara sobre sus derechos.

Estos principios están contenidos en los tratados y acuerdos internacionales de los cuales México es parte, y aunque la lista puede ser variada, a partir de una

revisión de la literatura internacional se pueden ubicar seis de ellos: universalidad, igualdad y no discriminación, parti-

cipación social, integralidad y exigibilidad (Abramovich, 2006), (Cunill, 2010), (PNUD, 2012).

DIAGRAMA 7. PRINCIPIOS TRANSVERSALES DEL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS



Elaborado por: Alfonso Celestino y Omar Godínez.

Cada uno de estos principios transversales, como se describe a continuación, a su vez se manifiestan en un conjunto de variables que permiten la evaluación de las políticas de alerta y protección a violaciones graves.

- a) **Universalidad.** Se trata del reconocimiento de todas las personas, por el simple hecho de serlo, y sin distinción alguna, como titulares de derechos y de todas las instituciones del Estado como obligados o responsables frente a la sociedad.
- b) **Igualdad y no discriminación.** La igualdad es entendida como la

prohibición de la exclusión entre personas, ya sea por raza, sexo, preferencia sexual, etnia, edad, lengua, religión, opiniones políticas o de cualquier otro tipo, origen social o nacional, discapacidad, propiedad, nacimiento o cualquier otro factor. Esta idea implica el reconocimiento de la diversidad en general, es decir, de la diversidad social, cultural y sexual. Para fomentar la igualdad y la no discriminación se debe mantener un panorama desagregado de cada contexto. Es decir, tenemos que preguntarnos cómo las problemá-

- ticas se diferencian para las mujeres, las personas indígenas, las personas desplazadas, las más pobres, por ejemplo (PNUD, 2006).
- c) **Exigibilidad.** Para asegurar el ejercicio de un derecho no basta con instituirlo y proveer los servicios respectivos; también es necesario que existan obligaciones reales sobre las personas responsables de concretar esos derechos ante la ciudadanía (Cunill, 2010). La exigibilidad consiste en la capacidad personal y existencia de mecanismos institucionales que hagan posible la demanda (vinculante o no) frente a la realización de los derechos. Cuando la exigibilidad se pone, directa o indirectamente, al servicio de la ciudadanía se convierte en la palanca que hace posible el ejercicio pleno de los derechos humanos.
- d) **Participación social.** Se trata de un principio clave del enfoque de derechos, ya que consiste en el proceso colaborativo de toma de decisiones públicas. Incorporar esta idea al actuar cotidiano institucional implica que se genere un ambiente que fomente la participación, incluyendo el acceso a la información que permita a las personas conocer los procesos públicos decisorios, la consulta permanente respecto de la calidad de los programas y servicios públicos o la inclusión de grupos diversos de población que se ven afectados por una acción pública-estatal.
- e) **Integralidad.** Este principio tiene que ver con que el ejercicio de un derecho (educación, por ejemplo), y está imbricado a la realización de otros (la alimentación o vivienda) de manera indisociable. Ello, en el ámbito de las obligaciones estatales, se refiere a la vinculación, coordinación y articulación entre las distintas instituciones que contribuyen a la realización de un derecho; ésto es, la responsabilidad que tienen las autoridades de colaborar de manera coordinada para garantizar el ejercicio pleno de los derechos.
- f) **Progresividad.** La progresividad implica tanto gradualidad como progreso y está relacionada con la obligación de generar/contar con capacidad institucional mínima para alcanzar los objetivos y metas planteadas (Abramovich, 2006). Ésto incluye la máxima de no regresividad en materia de derechos, es decir, asegurar el avance conseguido, y requiere de la construcción de indicadores a partir de los cuales éste se pueda medir, con respecto a la realización de los derechos, o la obligación del máximo uso de recursos disponibles y sostenibilidad de las políticas.
- Estos principios, fundamento del marco jurídico internacional, al institucionalizarse en las políticas públicas contribuyen directamente a la construcción de ciudadanía, creando un “nuevo campo de poder social” que modifica la relación socio-estatal fortaleciendo las capacidades de exigencia de la sociedad y de respuesta institucional.

### 3. RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN





### 3. RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

La consulta de fuentes estadísticas disponibles para dimensionar el tema de la violencia en contra de las mujeres, ubicando el número de agresiones contra mujeres periodistas y datos que caractericen la violencia feminicida, ha sido un ejercicio común entre las organizaciones de la sociedad civil y organismos especializados en la materia. Estos datos provienen en su mayoría del registro que hacen las Organizaciones de la Sociedad Civil a través de sus informes especiales, el monitoreo de prensa y la defensa de casos, y no constituyen un dato al que se refieran las instituciones públicas de manera regular.

Para revisar el caso de la violencia feminicida se recomienda identificar fuentes estadísticas al respecto y compararlas con las definiciones de indicadores de la OACNUDH y CIDH a fin de identificar coincidencias. Probablemente, la mayor parte de los datos asociados con la violencia feminicida en la entidad estudiada, se referirán a ejercicios estadísticos publicados por instituciones como el INEGI y registros administrativos de las entidades gubernamentales.

Una vez identificadas estas fuentes de información<sup>35</sup> es necesario definir un contexto mínimo para el municipio o estado bajo estudio. Este contexto mínimo nos permite actualizar la información relacionada con la violencia en contra de las mujeres, aunque cabe aclarar que la información relacionada con el acceso a la justicia para personas defensoras puede no contar con un nivel de desagregación que haga visible la situación de las mujeres; además es posible, como lo fue en el caso del estudio a partir del cual surgió la presente guía, que la información no sea coincidente con la que se ofrece a través de solicitudes de información.

El ejercicio de consulta de diferentes fuentes de información debe elaborarse a manera de estado del arte sobre los datos a los que cualquier usuario puede acceder

<sup>35</sup> Para el caso de Baja California, las fuentes consultadas fueron: Síntesis estadísticas municipales ([bit.ly/1dJrnYh](http://bit.ly/1dJrnYh)); Estadísticas Vitales de Mortalidad y de Nacimientos ([bit.ly/1TTWYtm](http://bit.ly/1TTWYtm)); Censos de gobierno ([bit.ly/1pmE7YK](http://bit.ly/1pmE7YK)); Anuario estadístico y geográfico de Baja California 2015 ([bit.ly/1QtaQd4](http://bit.ly/1QtaQd4)); Mortalidad y defunciones por homicidio ([bit.ly/1O9BKEE](http://bit.ly/1O9BKEE)); Sistema de indicadores de género del Instituto Nacional de las Mujeres, apartado sobre estadísticas sobre violencia contra las mujeres ([bit.ly/1Y3NAnq](http://bit.ly/1Y3NAnq)).



a través de los sitios oficiales que abordan el tema de la violencia en contra de las mujeres. Como ejemplo, se ofrece una relación de las principales fuentes de consulta en línea que brindan acceso a información a nivel federal (parte inferior del recuadro último del Diagrama 8 sobre “indicadores de resultado”).

En un segundo conjunto de datos se encuentran los indicadores que monitorean los avances de las dependencias responsables (recuadro del centro en el diagrama 8). Este tipo de medidas son retomadas para orientar los resultados esperados de la instrumentación de las políticas de igualdad y seguridad; es decir, se centran en procesos como:

- La capacitación de funcionarias y funcionarios,
- La existencia de medidas para construir información sólida respecto de la atención de estos temas por las instituciones,
- El contexto financiero y compromiso presupuestario que se traducen en los servicios públicos que prestan las instituciones vinculadas al tema,
- La activación de los mecanismos institucionales contenidos en el marco legal.

Los anteriores, son en su mayoría “indicadores de proceso” (de acuerdo al marco conceptual de la OACNUDH y CIDH), y particularmente, son aquellos que mayores dificultades representan para el Ejecutivo, por depender éstos de la capacidad de vincular registros administrativos a la solución de problemáticas

específicas, y con ello reflejar la eficacia de las acciones que son llevadas a cabo.

En un tercer conjunto de datos (parte superior “indicadores estructurales”), podemos identificar aquellos vinculados al proceso parlamentario que es necesario para llevar a cabo la armonización del marco legal (estos son ejemplificados en el recuadro superior izquierdo).

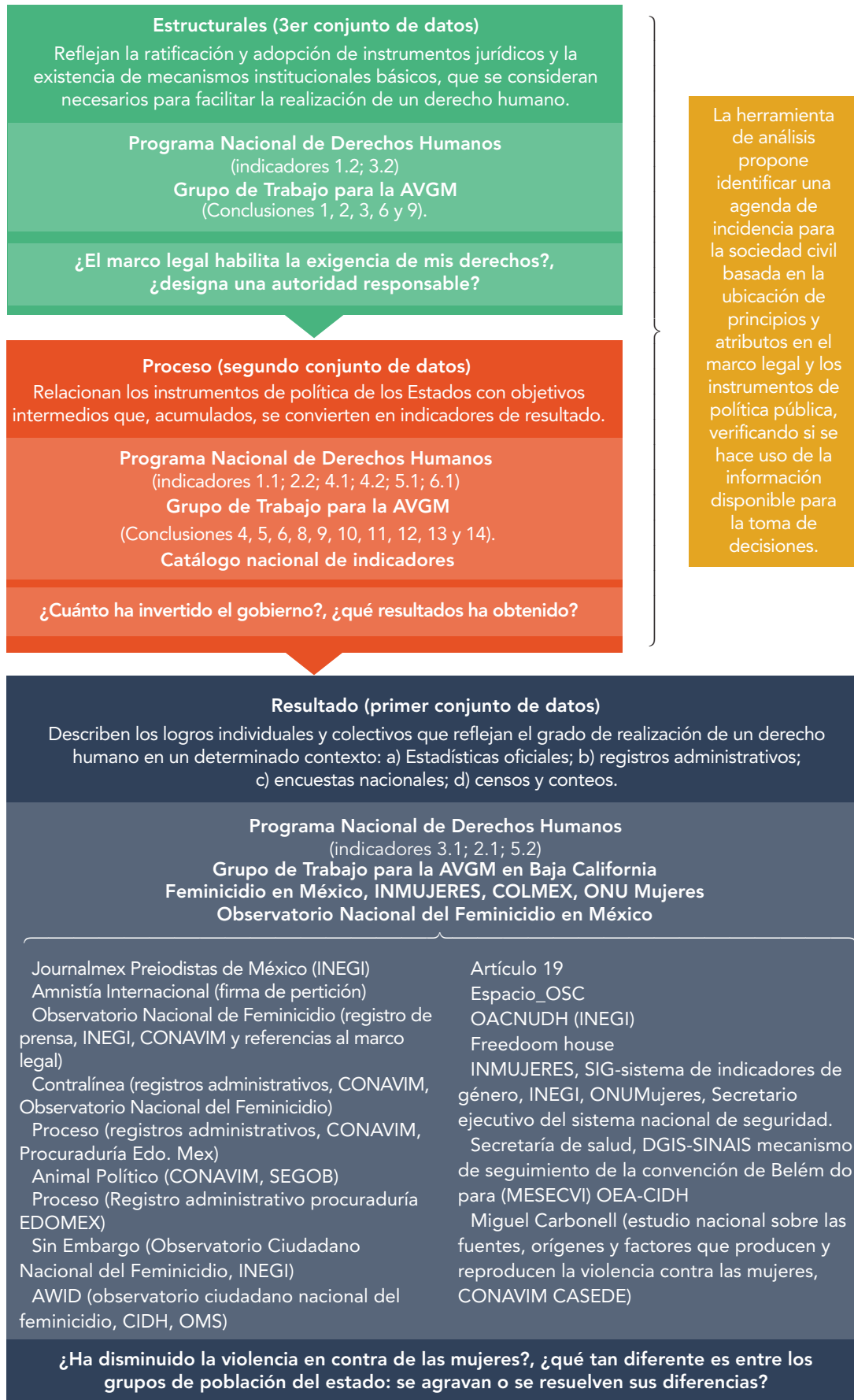
El diagrama muestra en dónde se ubican los diferentes tipos de datos que son publicados. En la parte superior del cuadro, se encuentra la definición de cada tipo de indicador (estructural, de proceso y de resultado), y seguido de ello, el(los) Programa(s) con el o los que se relacionan.

En suma, cualquier avance implica la colaboración de los Tres Poderes en la entidad, dado que las recomendaciones realizadas contemplan diversas acciones, tales como la de armonización, que está dentro del marco de atribuciones del Congreso Local; la de adecuación normativa por parte de las instancias del Ejecutivo y de registros administrativos que comparten el Poder Ejecutivo y el Judicial, entre otras.

El diagrama muestra en dónde se ubican los diferentes tipos de datos que son publicados. En la parte superior de cada cuadro, se encuentra la definición del tipo de indicador (estructural, de proceso y de resultado); seguido de ello, el documento con el que se relaciona (Programa Nacional de Derechos Humanos, Recomendaciones del Grupo de Trabajo, etc.), y entre paréntesis el número de indicador perteneciente al programa o recomendación con el que se puede relacionar cada uno de los tres



**DIAGRAMA 8. MAPA CONCEPTUAL SOBRE LOS INDICADORES DE LOS ACTORES CLAVE**

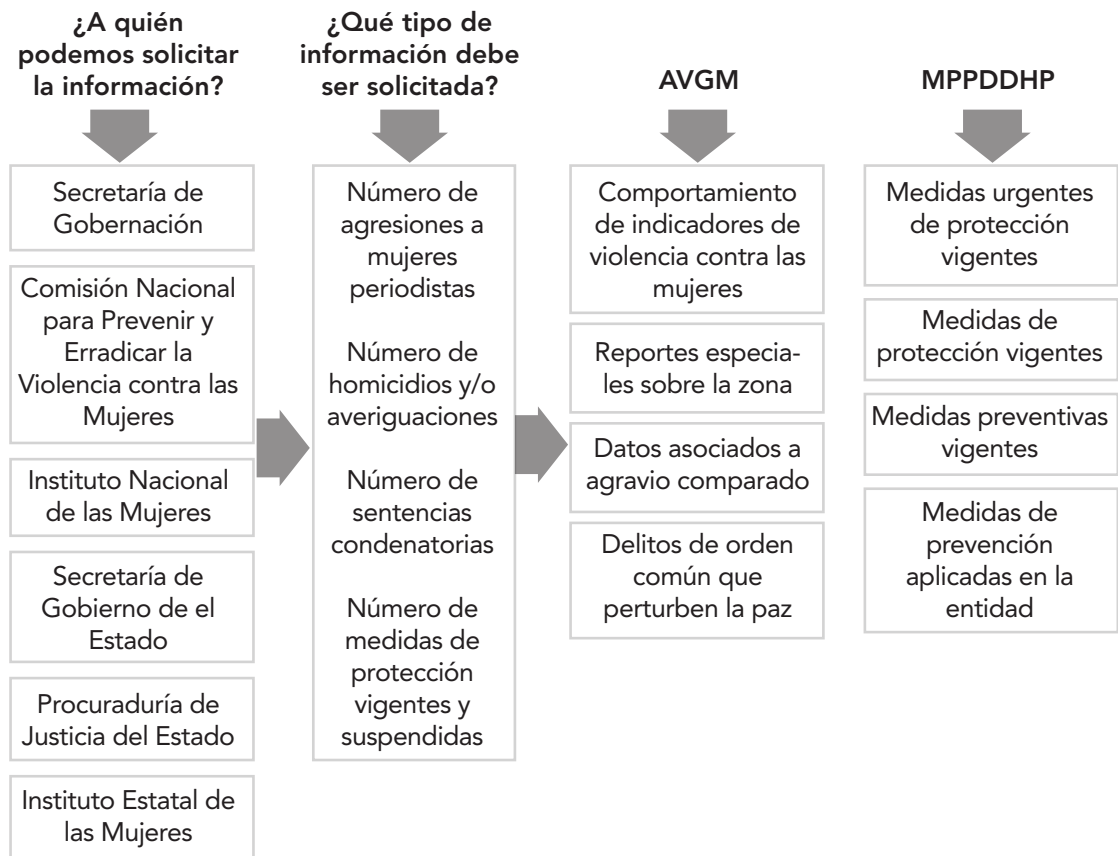


tipos de indicador. Bajo esta lógica, los “indicadores estructurales” se encuentran relacionados con el PNDH en sus indicadores “1.2” y 3.2” (Ver Capítulo IV del PNDH); y así sucesivamente con los demás instrumentos jurídicos e indicadores.

### 3.1 SOLICITUDES DE INFORMACIÓN PÚBLICA

Para contar con información más precisa sobre los datos que conocen las autoridades responsables, debe seguirse la siguiente ruta:

DIAGRAMA 9. SOLICITUD DE INFORMACIÓN



Elaborado por: Alfonso Celestino y Omar Godínez.(diciembre 2015).

Contar con la información relativa al marco regulatorio de todos los procesos institucionales para la protección, incluye conocer las leyes generales y estatales, reglamentos, manuales, lineamientos operativos y reglas de operación, que regulen tanto el MPPDDHP como la

AVGM. En el caso del Mecanismo, se puede realizar una solicitud vía INFOMEX a la SEGOB (Anexo 2), a fin de tener acceso a documentos o información relacionados con los procedimientos oficiales para la aceptación y salida del Mecanismo, identificación del riesgo, y

definición de medidas de protección. Los documentos o información que puede solicitar son:

- Formato de solicitud de incorporación al Mecanismo,
- Plan anual de trabajo de la Coordinación Ejecutiva del Mecanismo,
- Procedimiento para presentación de inconformidades,
- Convenios de colaboración realizados con autoridades federales, entidades federativas, órganos públicos u organizaciones de la sociedad civil, para la realización de los objetivos del Mecanismo,
- Informes anuales de la situación nacional en materia de seguridad de las personas defensoras de derechos humanos y periodistas con datos desagregados y perspectiva de género,
- Recomendaciones del Consejo Consultivo,
- Reglas de operación del Fideicomiso denominado Fondo para la Protección de personas defensoras de derechos humanos y periodistas,
- Procedimientos de atención para la recepción de casos y evaluación de riesgos.

De igual manera, otros tipos de información que se pueden obtener por medio de la solicitud son:

- El proceso para la integración del Banco Nacional de Datos e Información sobre casos de Violencia Contra las Mujeres (para con ello

seleccionar la información disponible para el caso del estado).

- Las minutas de las sesiones del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública en la que haya sido discutido el tema de las Alertas de género (con la intención de establecer parámetros de comparación entre los casos).
- El plan de trabajo anual y los informes del SNPASEVM (con la intención de identificar las acciones dirigidas a las entidades federativas en las que ha sido solicitada la emisión de la alerta).

En caso de que, la institución declare como confidencial una parte o la totalidad de la información y/o documentos requeridos en la solicitud de acceso a la información, es posible interponer un recurso de revisión ante el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI).

### 3.2 ENTREVISTAS A PROFUNDIDAD

En el caso de la AVGM y del MPPDHP se recomienda realizar entrevistas a personas expertas de la sociedad civil que han dado seguimiento a las alertas de género. La selección de las personas entrevistadas se debe basar en la experiencia y conocimiento que tienen las y los posibles entrevistados vinculados a la defensa de las mujeres frente a violaciones graves.

Un cuestionario incluye una serie de preguntas, que pueden presentarse como preguntas abiertas, o bien, como



preguntas de opción múltiple en las que se sugieren varias respuestas, dentro de las cuales la persona debe seleccionar la/ las que considere correcta/s. El objetivo de un cuestionario dirigido a personas expertas sobre la AGVM y/o el MPPDHP, es conocer la situación de violencia que enfrentan las mujeres en general, y las mujeres periodistas en particular, en la entidad seleccionada, para así visualizar los cambios que, bajo la perspectiva de quienes han estudiado el tema, podrían mejorar dicha situación.

El cuestionario contenido en el anexo 1, elaborado para la entrevista con expertas sobre la AVGM, incluye preguntas vinculadas con:

- los antecedentes y contexto de las alertas de género
- impunidad y quehacer público
- situación de violencia contra las mujeres
- las alianzas entre organizaciones de la sociedad civil para atender el problema

En el caso del MPPDDHP se sugiere entrevistar a expertos/as de tres grupos de población: a) representantes de organizaciones de la sociedad civil (OSC) defensoras de derechos humanos; b) representantes de OSC de periodistas; y, c) servidoras/es públicos vinculadas con los instrumentos de protección.

El cuestionario elaborado (Ver Anexo 1) para la entrevista con expertas sobre el Mecanismo incluye preguntas vinculadas con:

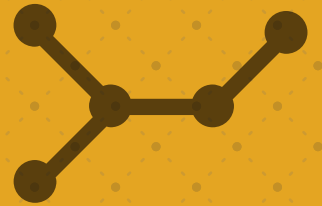
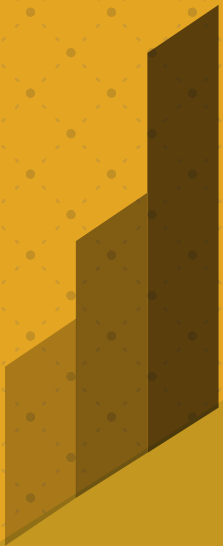
- el contexto de violencia y las estrategias de protección

- la institucionalidad mínima para garantizar la protección
- el proceso de incorporación de las solicitudes
- la implementación de medidas de protección y su respectivo seguimiento
- las condiciones institucionales para su exigibilidad

Para garantizar la aplicación correcta de los cuestionarios, se sugiere realizar un directorio con los datos personales y/o laborales (nombre completo, cargo, institución y/u organización, correo electrónico y teléfono fijo o móvil) de las personas que serán entrevistadas. Dicha información permitirá establecer el primer contacto ya sea vía telefónica o por correo electrónico. Se sugiere que la primera comunicación escrita sea breve y específica de acuerdo con los siguientes pasos:

- Escribir un correo electrónico personalizado y breve para solicitar una reunión; se deberá incluir el objetivo e importancia de la reunión.
- Adjuntar al correo una carta personalizada y firmada (1 cuartilla) explicando detalladamente el objetivo de la investigación, y solicitando formalmente una reunión. Especificar fechas deseables (ej., del 1 al 15 de enero).
- Incluir datos de contacto de la persona u organización que realiza la investigación (teléfono, dirección, página web y su experiencia de trabajo en el tema o interés por el mismo).

## 4. INDICADORES A EVALUAR





## 4. INDICADORES A EVALUAR

Como se puede ver en la tabla 3, los principios transversales delinean un estándar mínimo de cumplimiento por cada política pública a analizar. De cada principio se definieron un determinado número de variables, mismas que lo definen, explican o caracterizan. La definición de las variables, servirá para la evaluación del marco estructural o normativo de la política de protección. En el caso del estudio que sirve de sustento a este manual, el marco estructural o normativo lo integran la Ley General Acceso a una Vida Libre de Violencia para las Mujeres y la Ley de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, así como sus reglamentos, programas o leyes sectoriales locales para el estado bajo estudio.

Esta reflexión permitió el diseño de una matriz identificada como “herramienta diagnóstica”. Tal como se ve en la tabla 3, la “herramienta diagnóstica” permite visibilizar el principio, las variables definidas para cada uno, marcar o no la existencia de dicha variable para cada uno de los mecanismos y las fuentes donde puede verificarse la información.

El propósito de la herramienta es poder identificar el grado de aplicación de cada principios. Por ello, cada variable definida tiene un valor asignado, que suma en total un máximo de 10 puntos para cada principio. Es decir, el puntaje para cada uno de los principios se expresa mediante un índice que va de cero a diez puntos, donde cero representa la ausencia de respuestas positivas en cada una de las variables que componen los principios y diez es la presencia de respuestas positivas en todas las variables, lo que a su vez, representa el total cumplimiento de un principio.

La calificación de cada una de las variables se calcula de acuerdo a la siguiente fórmula:

$$\text{Calif } x = \sum_{i=1}^n v_{x,1} + v_{x,2} + v_{x,3} + \dots + v_{x,n}$$

Donde:

*Calif x = calificación del principio x*



**TABLA 3. EJEMPLO DE HERRAMIENTA DIAGNÓSTICA**

PRINCIPIO	EJEMPLOS DE VARIABLES	AVGM	MPPDDHP	FUENTE DE VERIFICACIÓN
Universalidad	Se reconocen a las mujeres como titulares de derechos	X	X	Ley de Acceso
	Se reconoce explícitamente la situación de vulnerabilidad de las mujeres.	X	0	
Exigibilidad	Se cuenta con mecanismos para la queja y denuncia	0	X	Reglamento
	Existe un registro público de seguimiento a quejas, denuncias y consultas.	X	0	
Igualdad	Obligación de realizar acciones afirmativas	X	0	Ley del Mecanismo
	Las y los servidores públicos ofrecen a las víctimas la vinculación con todos los programas, servicios o medidas de protección que necesite.	X	X	
Participación	Obligación de realizar consultas a personas usuarias	X	X	Reglamento
	Establece la inclusión de los distintos sectores involucrados en la realización del derecho.	X	X	
Progresividad	Se cuenta con un programa con metas y objetivos definidos	X	X	Leyes locales y reglamentos
	Obligación de contar con un registro administrativo con perspectiva de género	X	0	

Elaborado por: Alfonso Celestino y Omar Godinez.(diciembre 2015).

*i = i-ésima pregunta o variable que pertenece al principio x*

*v = variable que pertenece a la categoría x*

Así, como se observa en la tabla 4, para el principio de universalidad, mismo que en la herramienta tiene establecidas 8 variables, el valor de cada variable de acuerdo a la fórmula planteada es de 1,25; con este valor por variable, el total para el principio, si todas las variables se dieran sería de 10 puntos.

## 4.1 ANÁLISIS DE INDICADORES Y RESULTADOS

De forma adicional al modelo de matriz de la tabla 4 puede añadirse en el extremo derecho una columna específica para identificar la fuente de donde se obtuvo la verificación (ley específica) y una columna con ejemplos del tipo de redacción en la normatividad que se considera coincidente o aceptable para cada variable (ver anexo 3).

Este primer análisis permite identificar áreas susceptibles de mejora, obstá-



**TABLA 4. PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD CON VALORACIÓN**

PRINCIPIOS	VARIABLE	ESCALAS DE VALOR
Universalidad	Se reconoce a la institución como obligada a prestar servicios frente a todas las mujeres que sufran violaciones graves.	1,25
	No existen espacios de discrecionalidad del servicio público para la exclusión de mujeres usuarias.	1,25
	Se reconoce a las mujeres como titulares de derechos (derecho-habientes) frente a la institución responsable.	1,25
	Se reconoce explícitamente la situación de vulnerabilidad de las mujeres.	1,25
	Establece la obligación de capacitar a las y los servidores públicos en derechos humanos e igualdad de género.	1,25
	Se diseña la capacitación a partir de las necesidades de las mujeres. Se toman en cuenta evaluaciones y consultas.	1,25
	Existe la obligación de tener cobertura en todo el territorio.	1,25
	La institución define como prioritarias las zonas más violentas contra las mujeres.	1,25
	<b>Máximo total</b>	10

Elaborado por: Alfonso Celestino y Omar Godínez.

culos y debilidades institucionales que desde la normatividad afectan la realización efectiva del derecho a la protección, pero también aquellas áreas en donde sí se reconocen los principios transversales del marco de derechos. Este ejercicio permitirá la realización de un primer análisis que deberá ser contrastado a partir de la información obtenida a través las solicitudes de información y las entrevistas a profundidad. La verificación de cada una de las variables generadas por principio, se realiza directamente de la lectura de de la normatividad específica para cada procedimiento.

A continuación presentamos las tablas de cada principio con las varia-

bles específicas definidas y ejemplos de calificaciones asignadas para cada variable de acuerdo a la fórmula compartida:

Como se puede observar en el anexo 3, la versión digital de la herramienta diagnóstica (contenida en el CD), integra todas las subtablas en una sola matriz, ahí mismo se podrá identificar el valor asignado a cada variable y la fuente normativa con la cual deberá ser verificada.

## 4.2 VISUALIZACIÓN GRÁFICA DE RESULTADOS POR CADA MECANISMO

Verificar numéricamente el nivel de aplicación de cada principio es sólo el primer paso de la parte de análisis. Una



**TABLA 5. PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD PARA AMBOS MECANISMOS**

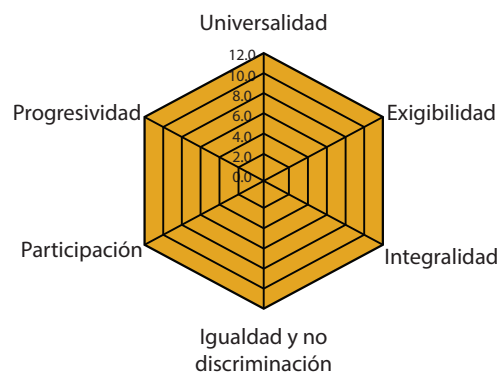
Total = 8 variables

Si el mecanismo cumple con esta variable, deberá asignarse el valor de 1.25

PRINCIPIOS	VARIABLE	ESCALAS DE VALOR	MPPDDHP	AVGM
Universalidad	Se reconoce a la institución como obligada a prestar servicios frente a todas las mujeres que sufran violaciones graves	1.25	0	0
	No existen espacios de discrecionalidad del servicio público para la exclusión de mujeres usuarias	1.25	1.25	0
	Se reconoce a las mujeres como titulares de derechos (derechohabientes) frente a la institución responsable.	1.25	0	1.25
	Se reconoce explícitamente la situación de vulnerabilidad de las mujeres.	1.25	0	0
	Establece la obligación de capacitar a las y los servidores públicos en derechos humanos e igualdad de género	1.25	1.25	0
	Se diseña la capacitación a partir de las necesidades de las mujeres. Se toman en cuenta evaluaciones y consultas.	1.25	0	1.25
	Existe la obligación de tener cobertura en todo el territorio	1.25	0	0
	La institución define como prioritarias las zonas más violentas para las mujeres	1.25	0	0
Valor de la dimensión	Max	10	2.50	3.75

vez que se cuenta con los números totales por cada principio se sugiere, usando un diagrama radial, verificar que tan alejado o cercano está cada principio al ideal respecto a aplicación.

Como se muestra a continuación en el Gráfico 1 en un escenario ideal en el que las variables otorgarían un total de 10 puntos para cada principio, lo que estaría visualmente representado es un hexágono uniforme.

**GRÁFICO 1. GRADO IDEAL DE INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS AL MECANISMO DE ALERTA DE GÉNERO**


**TABLA 6. PRINCIPIO DE EXIGIBILIDAD PARA AMBOS MECANISMOS**

Total = 13 variables

Si el mecanismo cumple con esta variable, deberá asignarse el valor de 0.76

PRINCIPIOS	VARIABLE	ESCALAS DE VALOR	MPPDDHP	AVGM
Exigibilidad	Establece la obligación de formalizar un compromiso directo de la institución con la persona usuaria para el cumplimiento de las obligaciones.	0.76	0	0
	Se especifica el área responsable de cada parte del proceso	0.76	0	0
	Establece sanciones para las y los servidores públicos que incumplan con lo establecido en la norma o violen un derecho	0.76	0	0
	Establezca la obligación para las y los servidores públicos de justificar las decisiones tomadas.	0.76	0	0
	Establece la importancia de la apropiación y valoración de la población usuaria de los bienes públicos	0.76	0	0
	Existen los mecanismos e instrumentos para interponer quejas y denuncias	0.76	0.76	0
	Esta establecida la obligación de difundir los mecanismos de quejas y denuncias.	0.76	0	0
	Existe un registro público de seguimiento a quejas, denuncias y consultas.	0.76	0	0.76
	Los mecanismos para la queja y denuncia son asequibles y disponibles para cualquier persona	0.76	0	0
	La responsabilidad / sanción por acción u omisión que desemboque en la violación de un derecho está claramente establecida	0.76	0.76	0.76
	Establece un mecanismo para atender las recomendaciones de los organismos de derechos humanos	0.76	0	0
	Establezca un procedimiento de investigación en caso de violación de un derecho a una persona usuaria	0.76	0.76	0.76
	Establezca un procedimiento para la reparación del daño	0.76	0	0.76
Valor de la dimensión	Max	10	2.28	3.04



**TABLA 7. PRINCIPIO DE INTEGRALIDAD PARA AMBOS MECANISMOS**

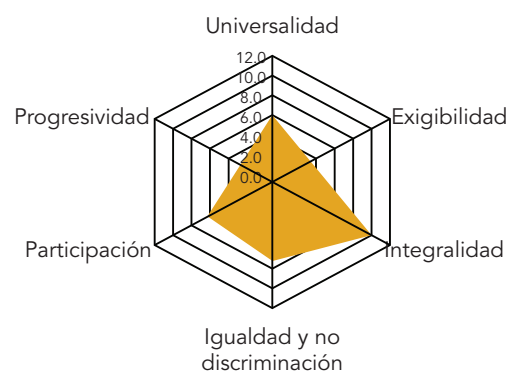
Total = 4 variables

Si el mecanismo cumple con esta variable, deberá asignarse el valor de 2.5

PRINCIPIOS	VARIABLE	ESCALAS DE VALOR	MPPDDHP	AVGM
Integralidad	No establece límites a la incorporación a dos o más programas, servicios o medidas de protección si se cumple con los criterios operativos.	2.5	2.5	2.5
	Las y los servidores públicos ofrecen a las víctimas la vinculación con todos los programas, servicios o medidas de protección que necesite.	2.5	2.5	2.5
	Existen mecanismos de diálogo interinstitucional para la integración de acciones específicas para las mujeres.	2.5	0	2.5
	Existen convenios específicos de colaboración para atención interinstitucional a las personas usuarias.	2.5	2.5	2.5
Valor de la dimensión	Max	10	7.5	10

Ahora bien, si cada uno de los principios para cada uno de los mecanismos obtiene una puntuación inferior a 10 puntos, se obtendrán gráficos donde a primera vista podrán identificarse cuáles principios tienen mayor avance y cuáles mayor rezago. Como ejemplo, ponemos a continuación los gráficos resultados del estudio realizado y a partir del cual surge la presente guía:

Como se observa en la gráfica, para la Alerta el principio con mayor avance en términos de aplicación es el de la integralidad, mientras que el que presenta mayor rezago es el de progresividad. La Gráfica 2 muestra que las AVGM, aunque constituyen sistemas de coordinación entre instituciones y ámbitos de gobierno (integralidad), no cuentan con

**GRÁFICO 2: GRADO DE INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS AL MECANISMO DE ALERTA DE GÉNERO**


Elaborado por: Alfonso Celestino y Omar Godínez (diciembre 2015).

**TABLA 8. PRINCIPIO DE IGUALDAD PARA AMBOS MECANISMOS**

Total = 11 variables

Si el mecanismo cumple con esta variable, deberá asignarse el valor de 0.9

PRINCIPIOS	VARIABLE	ESCALAS DE VALOR	MPPDDHP	AVGM
Igualdad	Define criterios uniformes para la selección y exclusión de los programas, servicios o medidas de protección	0.9	0.9	0.9
	Establece criterios de discriminación positiva para el acceso a los programas, servicios o medidas de protección.	0.9	0	0
	Utiliza un lenguaje igualitario en el trato a hombres y mujeres y reconoce de manera explícita la desigualdad existente	0.9	0	0
	Establece la obligación de contar con protocolos y códigos de conducta con perspectiva de género con los que sensibiliza a su personal.	0.9	0.9	0
	Establece la obligación de eliminar los estereotipos de género en los programas, servicios o medidas de protección que se otorgan.	0.9	0	0.9
	Establece la obligación de considerar acciones afirmativas hacia las mujeres.	0.9	0.9	0.9
	Obligación de contar con infraestructura adecuada para la atención de las mujeres víctimas de violencias	0.9	0	0
	Establezca la obligación de adecuar las medidas de protección la vida laboral, familiar y personal.	0.9	0.9	0
	Existe la obligación de hacer accesibles los programas, servicios y medidas de protección a las regiones más violentas	0.9	0	0
	Establece la obligación de contar con un estándar mínimo de calidad en los programas, servicios y medidas de protección otorgadas en todas las regiones del país	0.9	0	0
	Reconoce la diversidad de grupos de población independientemente de sus opiniones políticas, raza, origen étnico, género o preferencia sexual	0.9	0.9	0
Valor de la dimensión	Max	10	4.5	2.7



**TABLA 9. PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN PARA AMBOS MECANISMOS**

Total = 14 variables

Si el mecanismo cumple con esta variable, deberá asignarse el valor de 0.71

PRINCIPIOS	VARIABLE	ESCALAS DE VALOR	MPPDDHP	AVGM
Participación	Reconoce la participación y puntos de vista de las mujeres usuarias de los programas, servicios o medidas de protección otorgadas	0.71	0.71	0
	Establece el derecho de todas las personas a participar en la toma de decisiones públicas.	0.71	0	0.71
	Establece la obligación de tomar en cuenta las dificultades (horarios, desplazamiento, requerimientos económicos) de las mujeres usuarias de las medidas de protección.	0.71	0.71	0
	Establece la obligación de realizar consultas a las OSC, academia y especialistas sobre el impacto y calidad de los programas, servicios o medidas de protección	0.71	0	0.71
	Establece la obligación de capacitar a las personas usuarias en el ejercicio de su derecho a los programas, servicios y medidas de protección	0.71	0	0
	Establece la obligación de promover la participación y el empoderamiento de las mujeres, a través de medidas de prevención	0.71	0	0
	Existe paridad de género en los órganos de gobierno de las instituciones que otorgan medidas de protección	0.71	0	0.71
	Establece la obligación de realizar consultas sobre la satisfacción a la población usuaria de los programas, servicios o medidas de protección otorgadas	0.71	0.71	0
	Establece la inclusión de los distintos sectores involucrados en la realización del derecho.	0.71	0.71	0.71
	Establece a la población usuaria como objetivo de la transparencia y el acceso a la información	0.71	0	0
	Cuenta con un procedimiento claro para el acceso a la información sobre el funcionamiento de los mecanismos de protección a violaciones graves	0.71	0	0
	Establece la obligación de contar con mecanismos de difusión de los Mecanismos de protección	0.71	0.71	0.71
	Obligación de que la información sea accesible y comprensible para las personas usuarias de los programas, servicios o medidas de protección otorgadas	0.71	0.71	0
	Establece la obligación de realizar un registro documental de todas las reuniones públicas.	0.71	0.71	0
Valor de la dimensión	Max	10	4.97	3.55

**TABLA 10. PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD PARA AMBOS MECANISMOS**

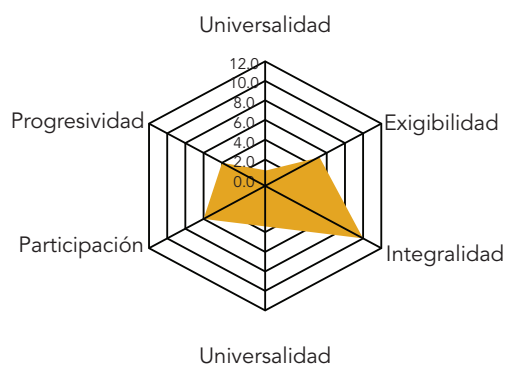
Total = 14 variables

Si el mecanismo cumple con esta variable, deberá asignarse el valor de 0.71

PRINCIPIOS	VARIABLE	ESCALAS DE VALOR	MPPDDHP	AVGM
Progresividad efectiva	Establece la obligación de realizar evaluaciones externas de los programas, servicios o medidas de protección otorgadas	0.6	0	0.6
	Establece la obligación de incorporar los resultados de las evaluaciones externas	0.6	0.6	0
	Establece la obligación de definir metas y evaluar los resultados periódicamente.	0.6	0	0.6
	Establece la obligación de difundir el grado de avance de las metas establecidas.	0.6	0.6	0
	Establece la obligación de justificar el cumplimiento o no de las metas establecidas.	0.6	0	0.6
	Se establece la obligación de profesionalización del servicio público que atiende a las víctimas.	0.6	0.6	0.6
	Establece criterios para la continuidad o no de los programas, servicios o medidas de protección	0.6	0.6	0
	Establece la obligación de aumentar progresivamente los recursos destinados a la realización de los derechos	0.6	0	0
	Establece la obligación de no reducir los recursos destinados a los Mecanismos de protección y Alertas	0.6	0	0.6
	Establezca un candado al subejercicio o infraejercicio del gasto en los programas, servicios o medidas de protección	0.6	0	0
	Establezca la obligación de crear indicadores para el seguimiento a las recomendaciones de grupos de expertos, OSC y organismos internacionales.	0.6	0	0.6
	Establezca la existencia de mecanismos de monitoreo y evaluación interna	0.6	0.6	0
	Obligación de contar con un registro administrativo con perspectiva de género	0.6	0.6	0
	Establece la obligación de generar un banco de información sobre las violencias contra las mujeres	0.6	0.6	0.6
Establece la validez del uso de nuevas tecnologías para la realización de los objetivos	0.6	0	0.6	
Valor de la dimensión	Max	10	4.2	4.8



**GRÁFICO 3: GRADO DE INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS AL MPPDDHP**



Elaborado por: Alfonso Celestino y Omar Godínez (diciembre 2015).

una programación definida y monitoreo sistemático, la participación es baja y no se cuentan con efectivos instrumentos para la queja o denuncia.

En el caso del Mecanismo, el principio con mayor nivel de aplicación es el de integralidad, y el de mayor rezago es el de universalidad. La Gráfica 3 señala la inexistencia de un reconocimiento de las personas usuarias como titulares de derechos frente a las instituciones responsables, y como en el caso de las AVGM, se trata de instrumentos institu-

cionales de coordinación que consultan poco a las personas usuarias, mismos que no cuentan con evaluaciones sistemáticas, y en términos de igualdad de género, no cumplen ni con un lenguaje incluyente ni con medidas que correspondan a las necesidades de las mujeres. Estos gráficos pueden realizarse de forma muy sencilla utilizando una plantilla de Excel, ver anexo 3.

### 4.3 SUGERENCIAS PARA LA REDACCIÓN Y EXPOSICIÓN DE RESULTADOS Y RECOMENDACIONES PARA CADA MECANISMO

Cuando se realizan este tipo de estudios siempre resulta un reto el poder sintetizar la información prioritaria o más relevante, a fin de que diversos actores pueden comprender con la mayor facilidad los resultados más relevantes.

Para atender este reto proponemos utilizar las siguientes matrices a fin de plantear de forma sencillas los principales hallazgos y las recomendaciones para atender los vacíos o rezagos identificados:



**TABLA 11. MATRIZ PARA REDACCIÓN DE HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES DE AVGM**

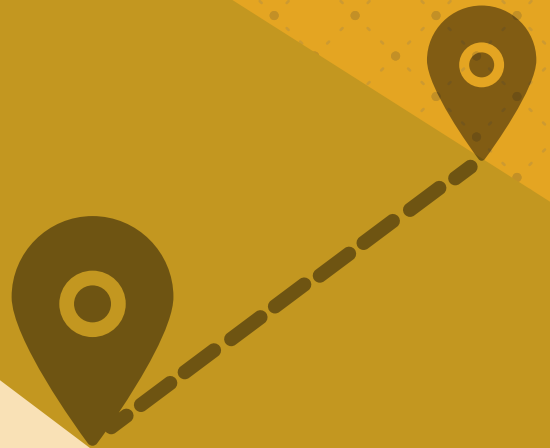
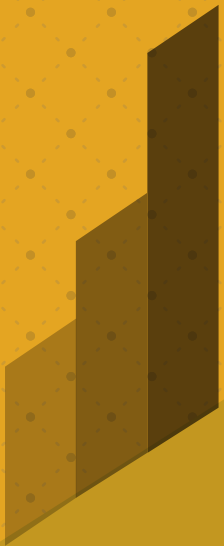
PRINCIPIO	HALLAZGO	RECOMENDACIÓN
Universalidad	Existe el riesgo de desarrollar políticas neutrales al género.	Establecer un mecanismo de monitoreo de la cobertura de las acciones de capacitación para la implementación efectiva de las alertas.
	No se cuenta con acciones de monitoreo (cuantitativas y cualitativas) sobre la capacitación.	Establecer áreas prioritarias de atención y un mecanismo efectivo de monitoreo de los avances que permita mostrar a la ciudadanía el progreso paulatino.
Igualdad y no discriminación	No se definen áreas geográficas prioritarias de atención.	Incluir un catálogo de criterios mínimos de desagregación de todos los registros administrativos vinculados al tema.
	No se desagrega información por grupos poblacionales que permitan detallar las estrategias de prevención.	Diseñar los mecanismos de monitoreo de las medidas de protección.
Igualdad de género	No se diseñan procedimientos para la desagregación de información al momento de llevar a cabo registros administrativos.	Articular estrategias de difusión pública y reconocimiento de la situación de violencia en contra de las mujeres como parte de las estrategias de reparación del daño.
	Son invisibilizadas las necesidades específicas de las mujeres y no se habilitan las condiciones para priorizar acciones urgentes y estratégicas para las mujeres.	Diseñar medidas específicas (acciones afirmativas, etiquetaciones presupuestarias, fondos de emergencia, focalización, etc.) para los grupos considerados en las solicitudes de alerta.
Exigibilidad	Las medidas que se dirigen a la garantía de las vías de reclamo todavía no existen.	Diseñar un conjunto de medidas de sanción para los funcionarios/as que incumplan con la instrumentación de las medidas contempladas en la ley.
	No se consideran vías de reclamos en la legislación actual.	Crear las agencias especializadas en los delitos de feminicidio y desaparición de mujeres.
		Vincular las quejas y recomendaciones de la Comisión Estatal de Derechos Humanos como parte del monitoreo de avances.
Participación	No se cuenta con información relativa a los bancos de datos.	Actualizar periódicamente el estado del Proceso Parlamentario en tanto la Agenda de Igualdad en el Estado, así como los principales datos de contexto respecto de la situación de la violencia feminicida.
	Los registros administrativos son dispersos y no están homologados a las fuentes oficiales.	Establecer políticas que construyan mecanismos de diálogo con la ciudadanía en condiciones de igualdad con las y los servidores públicos.
	Existe un alto riesgo de pérdida de información clave para monitorear el avance de la agenda de violencia en contra de las mujeres.	



**TABLA 12. MATRIZ PARA REDACCIÓN DE HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES PARA MPPDDHP**

PRINCIPIO	HALLAZGO	RECOMENDACIÓN
Universalidad	No se reconoce la titularidad de derechos.	Definir a la población usuaria como derechohabiente y no como beneficiario.
	No se establece la obligación de capacitarse.	Establecer la obligación de capacitar en el marco de derechos humanos a las y los servidores públicos operadores del Mecanismo y Sistema Estatal.
Igualdad y no discriminación	No se definen áreas geográficas prioritarias de atención.	Incluir un catálogo de criterios mínimos de desagregación de todos los registros administrativos vinculados al tema.
	No se desagrega información por grupos poblacionales que permitan detallar las estrategias de prevención.	Diseñar los mecanismos de monitoreo de las medidas de protección.
Igualdad de género	No se utiliza lenguaje igualitario en los procedimientos.	Actualizar el lenguaje, incorporando la perspectiva de género.
	No se cuenta con medidas específicas para mujeres.	Desarrollar medidas específicas de protección que consideren la situación de las mujeres.
	No se establecen criterios de paridad en la conformación de órganos decisorios.	Conformar de manera paritaria los órganos de gobierno del Mecanismo.

# ANEXOS





# ANEXOS

## ANEXO 1. CUESTIONARIO PARA PERSONAS EXPERTAS SOBRE LA ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

Sobre los antecedentes y contexto de las alertas de género, y para dar a conocer los objetivos de la entrevista:

- ¿Di quién eres, a qué te dedicas en la actualidad, y por qué te interesa trabajar estos temas?
- Desde la creación de las alertas de género, ¿consideras que la violencia feminicida ha incrementado?
- ¿Qué elementos configuran la violencia feminicida y en qué consiste su diferencia con el agravio comparado?
- El artículo 31 del reglamento de la LGAMVLV considera que el agravio comparado se produce cuando un cuerpo normativo vigente contiene alguno de los siguientes supuestos que trasgreden los derechos humanos de las mujeres:
  - Distinciones, restricciones o derechos específicos diversos para una misma problemática o delito, en detrimento de las mujeres de esa entidad federativa o municipio.
  - No se proporcione el mismo trato jurídico en igualdad de circunstancias, generando una discriminación y consecuente agravio.
  - Se genere una aplicación inequitativa de la ley, lesionando los derechos de las mujeres.
- ¿Por qué son importantes estas diferencias?
- ¿De qué manera la violencia se traduce en delitos del orden común contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad jurídica de las mujeres? ¿Cómo entender estas correlaciones?



## IMPUNIDAD Y QUEHACER PÚBLICO

- ¿Cómo calificas la actuación de las dependencias en los casos de las AVGM que conoces, y cuáles fueron sus diferencias; cuáles avanzaron más y por qué?
- ¿Cómo y qué monitorear del proceso de acceso a la justicia?
  - Solicitud
  - Admisión
  - Investigación
  - Declaración
  - Acciones para proteger
  - Suspensión de la Declaratoria cuando las mujeres no corran riesgo o se elimine el agravio comparado.
- Según tu experiencia, ¿en qué ha consistido la aceptación o rechazo de las alertas de género?
- Desde tu punto de vista, en los casos en que fue exitosa la alerta, ¿qué diferencias presentó con respecto de otros?
- De acuerdo a lo que consideras, profundiza sobre las ineficiencias procesales que previenen la activación del Mecanismo de Alerta de Género
- Sobre la recomendación hecha al Estado mexicano de eliminar urgentemente los obstáculos que limitan la activación del mecanismo de Alerta de Género, según tu opinión, ¿cuáles son estos obstáculos y cómo es posible establecer prioridades para su eliminación?
- ¿Qué diferencias (procesales) ubicas entre un tratamiento estatal y uno municipal?

## HABLEMOS DE DATOS SOBRE LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

- ¿Cómo se mide?
- ¿Quién lo hace?
- ¿Qué sucede con el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública?
- ¿Qué sucede con el Censo Nacional de Procuración de Justicia?
- ¿Qué sabes del Banco de datos que señalan las leyes de violencia en contra de las mujeres?
- ¿Qué debería suceder con los Sistemas Estatales?

## ALIANZAS CON SOCIEDAD CIVIL

- ¿Cómo recomendarías fortalecer las alianzas entre OSCs en relación a la incidencia en el tema?
- ¿Qué actores clave identificas?

## ANEXO 2. CUESTIONARIO PARA PERSONAS EXPERTAS SOBRE EL MECANISMO DE PROTECCIÓN A PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS Y PERIODISTAS



### 1. Sobre el contexto de violencia y estrategias de protección:

- Desde la creación del Mecanismo en 2012, ¿Considera que la violencia contra personas defensoras y periodistas ha tenido un incremento en México?
- ¿Cuáles son los principales elementos que configuran la “situación de riesgo” a la que se enfrentan estas personas?
- En su experiencia, las mujeres defensoras y periodistas, en el desempeño de sus labores: a) ¿Son más o menos proclives a ser víctimas de violencia?, b) ¿Conocen los resortes institucionales existentes para su protección?
- ¿Cuáles son las medidas que lleva a cabo el Gobierno mexicano para prevenir la violencia contra personas defensoras y periodistas?
- ¿Cómo califica las capacidades de investigación y procuración de justicia?
- Desde su perspectiva, ¿existe confianza entre las personas defensoras de derechos humanos y periodistas en los mecanismos institucionales de protección?

### 2. Sobre la institucionalidad mínima para la protección a personas defensoras y periodistas, ¿qué opina acerca de...

- el rol de la Coordinación Ejecutiva (integración, capacidad, acción)?
- el rol de la Junta de Gobierno (integración, capacidad, acción)?
- el rol del Consejo Consultivo (integración, capacidad, acción)?
- si la conformación del Mecanismo contempla el criterio de igualdad de género?
- si existe la obligación de contar con una capacitación/certificación mínima en ddhh para las personas que integran la Coordinación Ejecutiva?
- si existen capacidades en el equipo técnico para identificar elementos de violencia de género, amenazas o acciones contra la persona?

- si considera que la Coordinación Ejecutiva cuenta con instrumentos legales para una efectiva protección de las personas?
- si tiene capacidad real el Mecanismo para una reacción inmediata de protección?

### **3. Sobre el proceso de incorporación:**

- ¿En qué consiste la aceptación o rechazo de una persona para su ingreso al Mecanismo?
- En el análisis para la incorporación, ¿se consideran criterios de violencia de género? (estadística estatal, entorno socioeconómico, etc.)
- ¿Existe alguna distinción en el procedimiento entre mujeres y hombres?
- Desde su punto de vista, ¿existe algún elemento (formal o informal) en el procedimiento que desemboque en un trato diferenciado entre mujeres y hombres?

### **4. Sobre la implementación de las medidas de protección y el seguimiento:**

- ¿Existen protocolos para la implementación especializada/diferenciada de medidas de protección?
- Si existen, ¿considera que contemplan criterios de igualdad de género o trato diferenciado para las mujeres?
- ¿Existen criterios de igualdad y no discriminación para la implementación?

### **5. Sobre los resortes institucionales para la exigibilidad:**

Ante el posible fracaso del mecanismo, ¿existen vías institucionales para la queja o



## ANEXO 3. PASOS A SEGUIR PARA LA VISUALIZACIÓN GRÁFICA DE LOS RESULTADOS

**Paso 1.** Abrir el archivo de Excel, titulado "herramienta diagnóstica", que ha sido incluido en el CD de este manual.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K
		Principios	Atributos	Variable	Escalas de valor	Mecanismo de Protección	Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres				
2		Universalidad	Reconocimiento del marco normativo de DDHH	Se reconoce a la institución como obligada a prestar servicios frente a todas las personas que cumplan con los criterios de operación.	1.25	1.25	1.25	Columna de escalas de valor para cada variable			
3	No establece espacios de discrecionalidad para la exclusión de usuarias.			1.25	0	0					
4	Se reconoce a las personas como titulares de derechos (derechohabientes) frente a la institución.			1.25	0	1.25					
5	Se reconoce la situación de vulnerabilidad de las mujeres y se les reconoce como titulares de derechos por sí mismas.		1.25	0	1.25	Columna de valores para el Mecanismo de Protección a Personas Defensoras y Periodistas					
6	Establece la obligación de identificar las necesidades de formación a partir de la consulta a personas usuarias.		1.25	0	1.25						
7	Establece incentivos institucionales para fomentar la capacitación en derechos humanos		1.25	0	1.25						
8	Territorialidad		Incorpora una perspectiva espacial, definiendo áreas prioritarias de atención en función de la vulnerabilidad.	1.25	0	0					
9			Establezca la progresividad territorial de la atención priorizando las zonas vulnerables.	1.25	0	0					
10	Valor de la dimensión			Max	10	1.25	6.25				
11	Exigibilidad	Responsabilidad	Establece la obligación de formalizar un compromiso directo de la institución con la persona usuaria para el cumplimiento de las obligaciones.	0.9	0.9	0.9	Columna de valores para Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres				
12			Establece la importancia de la apropiación y valoración de la población usuaria de los bienes públicos	0.9	0	0					
13		Quejas y denuncias	Existen los mecanismos e instrumentos para interponer quejas y denuncias	0.9	0.9	0					
14			Esta establecida la obligación de difundir los mecanismos de quejas y denuncias.	0.9	0	0					
15			Existe un registro público de seguimiento a quejas, denuncias y consultas.	0.9	0	0.9					
16			Existen instrumentos públicos de monitoreo de los avances que son diseñados con la sociedad civil	0.9	0	0.9					
17			Establece sanciones para funcionarios que incumplan con lo establecido en la norma	0.9	0.9	0.9					
18			Establezca un procedimiento de investigación en caso de violación de un derecho a un usuario/a	0.9	0.9	0.9					
19			La responsabilidad / sanción por acción u omisión que desemboque en la violación de un derecho esta claramente establecida	0.9	0.9	0.9					
20	Establece un mecanismo para atender las										



**Paso 2.** Asignar valores a cada una de las variables si ésta se cumple en cada uno de los mecanismos.

Ejemplo de matriz sin valores.

Principios	Variable	Escalas de valor	Mecanismo de Protección	Aleta de Violencia de Género contra las Mujeres
Universalidad	Se reconoce a la institución como obligada a prestar servicios frente a todas las mujeres que sufran violaciones graves	1.25	0	0
	No existen espacios de discrecionalidad del servicio público para la exclusión de mujeres usuarias	1.25	0	0
	Se reconoce a las mujeres como titulares de derechos (derechohabientes) frente a la institución responsable.	1.25	0	0
	Se reconoce explícitamente la situación de vulnerabilidad de las mujeres.	1.25	0	0
	Establece la obligación de capacitar a las y los servidores públicos en derechos humanos e igualdad de género	1.25	0	0
	Se diseña la capacitación a partir de las necesidades de las mujeres. Se toman en cuenta evaluaciones y consultas.	1.25	0	0
	Existe la obligación de tener cobertura en todo el territorio	1.25	0	0
	La institución define como prioritarias las zonas más violentas contra las mujeres	1.25	0	0
Valor de la	Max	10	0	0

Ejemplo de matriz con valores asignados.

Principios	Variable	Escalas de valor	Mecanismo de Protección	Aleta de Violencia de Género contra las Mujeres
Universalidad	Se reconoce a la institución como obligada a prestar servicios frente a todas las mujeres que sufran violaciones graves	1.25	1.25	1.25
	No existen espacios de discrecionalidad del servicio público para la exclusión de mujeres usuarias	1.25	0	0
	Se reconoce a las mujeres como titulares de derechos (derechohabientes) frente a la institución responsable.	1.25	0	1.25
	Se reconoce explícitamente la situación de vulnerabilidad de las mujeres.	1.25	0	1.25
	Establece la obligación de capacitar a las y los servidores públicos en derechos humanos e igualdad de género	1.25	0	1.25
	Se diseña la capacitación a partir de las necesidades de las mujeres. Se toman en cuenta evaluaciones y consultas.	1.25	0	1.25
	Existe la obligación de tener cobertura en todo el territorio	1.25	0	0
	La institución define como prioritarias las zonas más violentas contra las mujeres	1.25	0	0
Valor de la	Max	10	1.25	6.25

Suma total con base en el cumplimiento de las variables correspondientes a este principio

**Paso 3.** Realizar el mismo ejercicio para cada uno de los principios en ambos mecanismos, hasta obtener los resultados totales de los seis principios.

**Paso 4.** Capturar los totales correspondientes a cada principio en la siguiente tabla.

Ejemplo de tabla sin valores capturados.

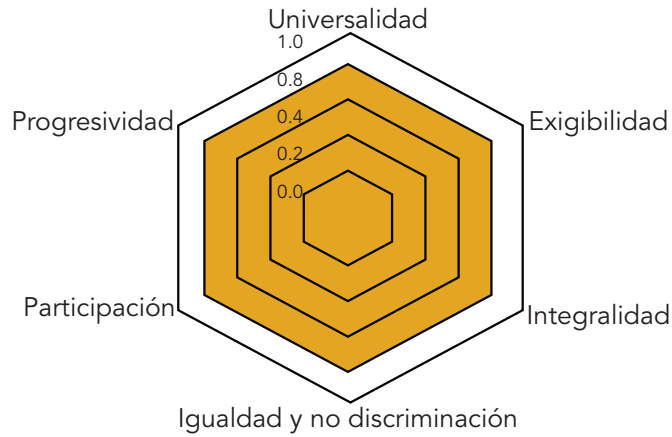
<b>Mecanismo de Protección a personas defensoras y periodistas</b>			
<b>Concentración de calificaciones</b>	<b>Principios</b>	<b>Marco Jurídico</b>	
		<b>Calificaciones maximas</b>	<b>Calificaciones de la institución Y</b>
<b>Institucionalización</b>	Universalidad	10	0
	Exigibilidad	10	0
	Integralidad	10	0
	Igualdad y no discriminación	10	0
	Participación	10	0
	Progresividad	10	0
	Calificación del total de la institucionalización		10

Ejemplo de tabla con valores capturados según los resultados obtenidos en cada principio.

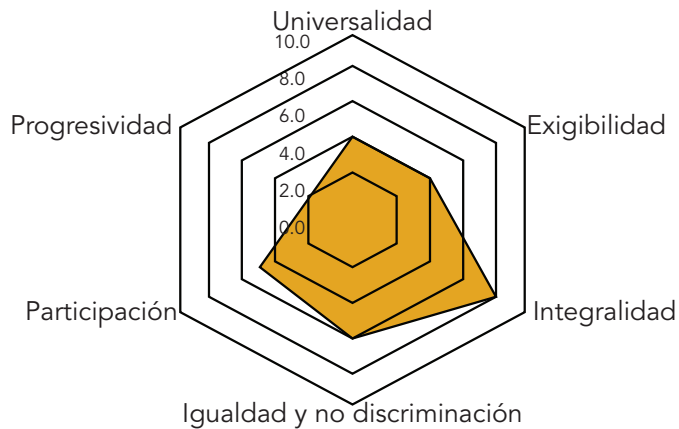
<b>Mecanismo de Protección a personas defensoras y periodistas</b>			
<b>Concentración de calificaciones</b>	<b>Principios</b>	<b>Marco Jurídico</b>	
		<b>Calificaciones maximas</b>	<b>Calificaciones de la institución Y</b>
<b>Institucionalización</b>	Universalidad	10	1.3
	Exigibilidad	10	5.4
	Integralidad	10	10.0
	Igualdad y no discriminación	10	3.6
	Participación	10	5.8
	Progresividad	10	4.3
	Calificación del total de la institucionalización		10



**Paso 5.** Elaborar gráfico radial con base en los datos capturados en la tabla. Ejemplo de gráfico sin captura de datos.



Ejemplo de gráfico según los resultados capturados en la tabla.



**GRÁFICO 1. MECANISMO DE PROTECCIÓN A DEFENSORES Y PERIODISTAS.**

Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres		Marco Jurídico	
Concentración de calificaciones	Principios	Calificaciones maximas	Calificaciones de la institución Y
		Institucionalización	Universalidad
	Exigibilidad	10	6.3
	Integralidad	10	10.0
	Igualdad y no discriminación	10	7.6
	Participación	10	7.0
	Progresividad	10	4.2
Calificación del total de la institucionalización		<b>10</b>	<b>6.9</b>

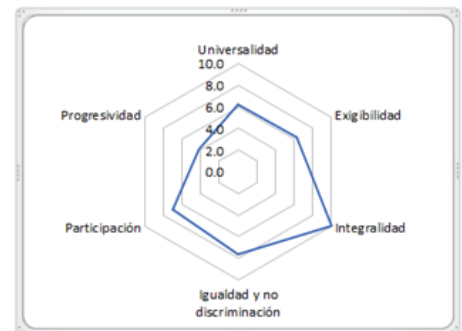
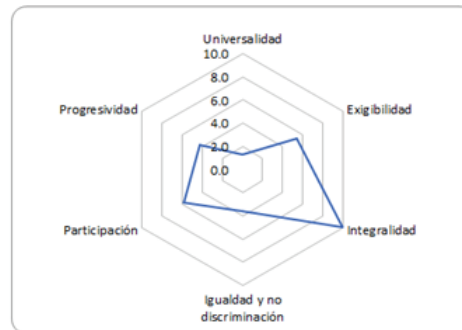


GRÁFICO 2. MECANISMO DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES

Mecanismo de Protección a personas defensoras y periodistas

Concentración de calificaciones	Principios	Marco Jurídico	
		Calificaciones máximas	Calificaciones de la institución Y
Institucionalización	Universalidad	10	1.3
	Exigibilidad	10	5.4
	Integralidad	10	10.0
	Igualdad y no discriminación	10	3.6
	Participación	10	5.8
	Progresividad	10	4.3
Calificación del total de la institucionalización		10	5.0





## ANEXO 4. RECOMENDACIONES ELABORADAS POR EL GRUPO DE TRABAJO

1. Obligación de contar con una plataforma electrónica para el Banco estatal de datos sobre violencia contra las mujeres
2. Obligación de realizar el Programa estatal para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres
3. Obligación de elaboración de información estadística y mapas sobre la violencia contra las mujeres en la entidad a partir de los datos incorporados al Banco Estatal.
4. Establece la obligación de contar con un banco estatal de datos sobre violencia en contra de las mujeres
5. Obligación de aprobar, publicar y difundir la Ley estatal de igualdad entre mujeres y hombres en concordancia con la Ley General.
6. Dotar de presupuesto y recursos humanos suficientes al Instituto estatal de las mujeres del estado
7. Crear agencias especializadas en los delitos de feminicidio y desaparición de mujeres
8. Crear agencias especializadas que investiguen los delitos contra la libertad y seguridad sexual de las personas y la violencia familiar
9. Programa de articulación interagencial ministerial para la atención de las mujeres víctimas de violencia
10. Fortalecimiento del Refugio para las Mujeres en Tijuana
11. Creación de Casas de Tránsito para las mujeres en el estado
12. Elaborar, publicar y difundir los protocolos especializados en investigación de delitos contra la libertad sexual de las personas
13. Elaborar, publicar y difundir los protocolos especializados en investigación del delito de feminicidio
14. Elaborar, publicar y difundir los protocolos especializados en investigación de delitos de desaparición de mujeres
15. Capacitar en materia de órdenes de protección a las y los servidores públicos encargados de su emisión e implementación en todos los órdenes de gobierno



16. Establecer un registro administrativo y sistema electrónico de consulta de las órdenes de protección
17. Elaboración, publicación y difusión de los protocolos para la emisión de órdenes de protección que incluya: análisis de riesgo con perspectiva de género, derechos humanos e interculturalidad.
18. Publicación del modelo de atención a mujeres víctimas de violencia
19. Programa de capacitación continua de la NOM046
20. Programa de capacitación permanente para personal operativo de la policía estatal y municipal en materia de derechos humanos, perspectiva de género e interculturalidad
21. Programa de capacitación especializada en atención a mujeres víctimas, para a todas las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia en la entidad
22. Estrategia de difusión para visibilizar e identificar los tipos y modalidades de violencia, derechos de las mujeres e instancias a las que pueden acudir
23. Programa estatal de atención a hombres agresores



# FUENTES CONSULTADAS





## FUENTES CONSULTADAS

- Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de la CEPAL*, p-p. 35-88.
- Artículo 19, CENCOS. (2007). *Protocolo de Monitoreo, Registro y Documentación de las agresiones a la libertad de expresión*. México, D.F.: Art. 19.
- Cámara de Diputados. (25 de junio, 2012). Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas. Disponible en: <http://bit.ly/1kRx-BHq>
- Campese, J. S. (2009). *Rights- Based Approaches: Exploring Issues and Opportunities for Conservation*. Jakarta, Indonesia: CIFOR y IUCN.
- CIDH. (2011). *CIDH. Jessica Lenahan (González) y otros vs. Estados Unidos de América. Informe de fondo 80/11*. Washington, EEUU: CIDH.
- CIDH- OEA. (2013). *Violencia contra periodistas y trabajadores de medios: estándares interamericanos y prácticas nacionales sobre prevención, protección y procuración de la justicia*. Washington, D.C.: OEA.
- CMDPDH. (2015). *Prevenir el Riesgo, Manual sobre el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos en México*. México: Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos.
- Cunill, N. (2010). Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública. *CLAD Reforma y Democracia*, núm. 46, 41-72.
- ESPACIO\_OSC. (2015). *Segundo Diagnóstico sobre el Mecanismo de Protección a Personas Defensoras y Periodistas*. México: ESPACIO\_OSC.
- IEP. (2015). *Índice de Paz México 2015, un análisis de la dinámica de los niveles de paz en México*. México: Institute for Economics and Peace.
- INEGI. (2014). *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública*. México: ENVIPE.
- INMUJERES. (2007). *Glosario de género*. D.F.: INMUJERES. [bit.ly/1I9pJiz](http://bit.ly/1I9pJiz)



- INMUJERES, S. C. (2015). *Informe del Grupo de Trabajo conformado para Atender la Solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el estado de Baja California*. DF, México: Instituto Nacional de las Mujeres.
- Inter-Agency Working Group on Violence Against Women and All its Manifestations. (2007). *¡Ni una más! El derecho a una vida libre de violencia en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: CEPAL.
- Kirkemann, J. y. (2007). *Applying a Rights- Based Approach: An Inspirational Guide for Civil Society*. Copenhagen: The Danish Institute for Human Rights.
- MESECVI. (2012). *Segundo Informe Hemisférico sobre la Implementación de la Convención de Belém do Pará*. Washington DC: OEA.
- Mondragón Pérez, A. R. (2002). *¿Qué son los indicadores?* Instituto Nacional de Geografía Estadística e Informática, Revista de Información y Análisis, núm 19. Aguascalientes: INEGI.
- Naciones Unidas. (2008). *Informe sobre los indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos*. Organización de las Naciones Unidas. Ginebra: ONU.
- OACNUDH. (2012). *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y la aplicación*. Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Nueva York y Ginebra: Naciones Unidas.
- OACNUDH. (2004). *Los Defensores de los Derechos Humanos: Protección del Derecho a Defender los Derechos Humanos*. Ginebra: Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
- OEA. (2007). *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*. Organización de los Estados Americanos, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Washington: CIDH.
- OEA. (1948). *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*. Bogotá.
- O'Neal, T. (2005). *Integrating Human Rights into Development: A Synthesis of Donor Approaches and Experiences*. París, Francia: OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- ONU- Asamblea General. (2012). *Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión*, Frank La Rue. Nueva York: ONU.
- ONU. (1999). *Declaración de las Naciones Unidas sobre el derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales, universalmente reconocidos*. Nueva York: ONU, Asamblea General.
- ONU. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Nueva York.
- ONU. (1948). *Declaración Universal de los Derechos Humanos*. Nueva York.
- ONU. (1993). *Declaración y Programa de Acción de Viena*. Viena: ONU.

- ONU Mujeres. (2013). *La eliminación y prevención de todas las formas de violencia contra las mujeres y niñas*. México: ONU Mujeres.
- ONU Mujeres. (2012). *Violencia feminicida en México: Características y tendencias*. México: ONU Mujeres, Inmujeres, Cámara de Diputados.
- ONU Mujeres, COLMEX, INMUJERES, LXI Legislatura Cámara de Diputados. (2012). *Feminicidio en México. Aproximaciones, tendencias y cambios*. ONU Mujeres, El Colegio de México, Instituto Nacional de las Mujeres, LXI Legislatura de la Cámara de Diputados. México, D.F.: ONU Mujeres.
- ONU. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Nueva York.
- ONU. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales*. Nueva York: ONU.
- Organización de los Estados Americanos. (2006). *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Washington D.C.: Secretaría General de la OEA.
- PNUD. (2012). *Integración de los derechos humanos en las políticas públicas y en los programas de desarrollo: experiencias del PNUD*. Nueva York: ONU.
- PNUD. (2002). *Manual de seguimiento y evaluación de resultados, PNUD*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York: ONU.
- PNUD, Capacity Development Group. (2006). *Applying a Human Rights-Based Approach to Development, Cooperation and Programming: A UNDP Capacity Development Resource*. Nueva York: ONU.
- Raczynska, A. (2014). *El derecho a defender los derechos humanos en México: informe sobre la situación de las personas defensoras*. México: Red Nacional de Organismos Civiles: "Todos los derechos para todas y todos".
- Rodríguez Luna, A. (2013). *Seguridad y Libertad de Expresión en México: Estudio sobre Factores de Riesgo para Periodistas a nivel local*. México: Freedom House.
- RTDT. (2014). *Informe sobre violaciones graves a personas defensoras y periodistas*. México, D.F.: Red Todos los Derechos para Todos y Todas.
- Sauri, G. (2012). *Derecho humano a defender derechos humanos: propuesta de indicadores para su diagnóstico*. México, D.F.: FLACSO.
- SEGOB. (2014). *Programa Nacional de Derechos Humanos 2014-2018*. México: Secretaría de Gobernación.
- Vázquez, L. D., & Serrano, C. (2011). *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica*. México: UNAM.



