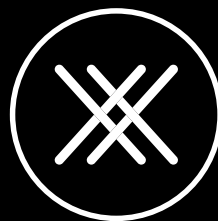


VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES E IMPUNIDAD:

¿MÁS ALLÁ DEL
PUNITIVISMO?



E Q U I S
Justicia para las mujeres

**#Ni
UNA
MENOS**



NO
MÁS
VIOLENCIA
DE
GÉNERO



Foto: Mariana López Zaldívar

índice

	Introducción	6
1	Panorama de la violencia contra las mujeres en México ..	8
	A. Marco conceptual.....	9
	B. Violencia en el espacio privado	9
	C. Violencia en el espacio público	13
2	Relación entre violencias, género e impunidad	16
	A. Visión común de la impunidad como ausencia de castigo	17
	B. Obstáculos antes, durante y después del acceso a la justicia penal	18
3	Políticas públicas más allá del castigo	22
	A. Centros de Justicia para las Mujeres	23
	B. Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres	24
	C. Órdenes de protección.....	25
	D. Capacitaciones.....	26
	E. Buenas prácticas y experiencias regionales promisorias	27
4	Estadísticas, medición y perspectiva de género	30
5	Conclusiones	36
6	Recomendaciones	38
	A. Medición y diagnóstico de impunidad y violencia contra las mujeres de México	38
	B. Diseño de implementación de políticas públicas	40

Introducción

En México, la violencia contra las mujeres se manifiesta de distintas formas y en diferentes contextos: violencia por parte de fuerzas del Estado^a; violencia institucional, estigma y revictimización contra las denunciantes^b; violencia letal en transporte público^c y en transporte privado^d; violencia en servicios de salud^e y en el sistema de justicia^f; acoso y hostigamiento en escuelas y centros de trabajo^g; represión de mujeres migrantes^h y un largo etcétera.

^a Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH), “Caso Fernández Ortega y otros vs. México”, sentencia del 30 de agosto de 2010; “Caso Rosendo Cantú y otra vs. México”, informe de fondo del 27 de marzo de 2009, y “Caso Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México”, sentencia del 28 de noviembre de 2018.

^b Claudia Altamirano, “Procuraduría de CDMX pide disculpa pública a familia de Lesvy Berlín; su madre exige justicia”, *Animal Político*, 2 de mayo de 2019; “Secretaria de las mujeres de la CDMX llama ‘feminazis’ a feministas y luego se disculpa”, *Aristegui Noticias*, 29 de agosto de 2019.

^c “El crimen de Valeria: la niña de 11 años víctima de asesinato y violación en México”, *CNN en Español*, 13 de junio de 2017.

^d Elías Camhaji, “Hallada muerta Mara Castilla, la joven desaparecida tras abordar un coche de Cabify”, *El País*, 16 de septiembre de 2017.

^e Angélica Ospina-Escobar y Lourdes Angulo-Corral, “Mujer adicta da a luz a bebé muerto en baño público”, *Nexos*, 1 de agosto de 2019; Patricia Briseño, “De nueva cuenta; mujer da a luz en patio de hospital de Oaxaca”, *Excélsior*, 7 de marzo de 2014.

^f Ana Katiria Suárez, *En legítima defensa. Yakiri Rubio y la gran batalla contra la violencia machista y el sistema penal*, México, Grijalbo, 2017; Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF), “Recomendación 6/2016: Omisión de investigar y atender de manera oportuna, diligente, integral y con perspectiva de género la violencia contra las mujeres”, 7 de julio de 2016.

^g Lucía Núñez, “Después del MeToo, trascender lo individual”, *Letras Libres*, 1 de agosto de 2019.

^h Susanne Willers, “Migración y violencia: las experiencias de mujeres migrantes centroamericanas en tránsito por México”, en *Sociológica*, año 31, núm. 89, septiembre-diciembre de 2016.

Sin embargo, no todas estas manifestaciones son contempladas en las principales mediciones de impunidad, pues cuando ésta es medida, resulta común hacerlo exclusivamente en función de la ausencia de castigo a los generadores de ciertos tipos de violencia o según la ineficacia del sistema de justicia penal.

Entender y medir la impunidad sólo en términos de la ausencia de castigo tiene, en el ámbito de la violencia hacia las mujeres, al menos los siguientes problemas: por un lado, la invisibilización del resto de agresiones que no son percibidas por el sistema de justicia penal, ya sea porque no son delitos o porque son delitos no denunciados; y por otro, la invisibilización de obstáculos estructurales —en función del género— que enfrentan las mujeres al denunciar.

Como resultado de esa visión de impunidad que se define en exclusiva como ausencia de castigo, no sólo hay una medición inexacta de la totalidad de violencias que afectan a las mujeres en México, sino que ese diagnóstico punitivo y parcial es el que dicta las políticas públicas pensadas para disminuir tanto la impunidad como la violencia contra las mujeres.

En tal contexto, los propósitos de esta investigación son los siguientes: el primero, exponer un panorama general de violencias contra las mujeres en México para, después, visibilizar algunas expresiones y contextos de violencia vigentes en el país, que han sido excluidos de mediciones oficiales y encuestas institucionales especializadas en la materia (capítulo I). El segundo es ahondar en la relación entre impunidad, género y violencia contra las mujeres en México, así como exponer las desventajas e implicaciones que tiene, en términos de política pública, medir la impunidad únicamente en función de la ausencia de castigo o de la ineficacia del sistema de justicia penal (capítulo II). El tercero es analizar fortalezas y áreas de oportunidad de algunas

estrategias del Estado no punitivas que han sido implementadas para disminuir la violencia contra las mujeres, así como identificar buenas prácticas o promisorias intervenciones regionales (capítulo III). El cuarto es exponer la importancia de incorporar perspectiva de género en las estadísticas oficiales y en la generación de información desde el Estado. Además, se analizan las encuestas institucionales utilizadas para esta investigación, con el propósito de sugerir algunas modificaciones a su diseño, de manera que, en efecto, incorporen perspectiva de género más allá de la desagregación de información por sexo (capítulo IV). Finalmente, el quinto propósito es incluir una sección de recomendaciones tanto para la medición y construcción de diagnósticos, como para el diseño e implementación de políticas públicas encaminadas a disminuir impunidad y violencias contra las mujeres en México (capítulos V y VI).

La metodología de esta investigación consistió en revisar y analizar encuestas oficiales que miden violencia en México, así como los cuestionarios utilizados para cada una; recopilar datos mediante solicitudes de acceso a la información, y obtener datos de documentos públicos, informes —tanto nacionales como de organismos internacionales— relacionados con violencia e impunidad, instrumentos de derecho internacional público especializados en derechos humanos, recomendaciones y noticias de violencia contra las mujeres en México.

Panorama de la violencia contra las mujeres en México

1

Este capítulo expondrá de qué manera ha sido conceptualizada y medida la violencia contra las mujeres en México, a partir de las primeras encuestas institucionales que la midieron. Se mostrarán algunos resultados principales acerca de la violencia diferenciada en perjuicio de hombres y mujeres, obtenidos de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh) 2016, de la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (Enpol) 2016 y de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2019. También se argumentará que no sólo han cambiado algunas manifestaciones de violencia contra las mujeres, sino también los espacios y contextos en los cuales éstas son ejercidas.

A. Marco conceptual

Esta investigación utilizará como definición de “violencia contra la mujer” el siguiente concepto:

Todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada (ONU, 1993, art. 1).

A pesar de que la declaración lista varios tipos de violencia contra las mujeres, tales como la física, la psicológica y la sexual, este texto utilizará una clasificación diferente que consiste en distinguir los espacios en donde ocurren tales formas de violencia, y no cada una por separado. La razón por la cual se empleará esta clasificación es para visibilizar manifestaciones de violencia contra las mujeres que ocurren en el espacio público y que, como se mostrará a lo largo del presente capítulo, han sido menos estudiadas desde el Estado que las que ocurren en el espacio privado.

Así, en este documento se apela a dos categorías: por un lado, “violencia en el espacio privado” se entenderá como toda aquella que sucede en los hogares y en el contexto de las relaciones de pareja; por otro, “violencia en el espacio público” se referirá, por exclusión, a todas las manifestaciones de violencia que suceden en cualquier espacio, excepto en los hogares y en el contexto de las relaciones de pareja.

En cuanto a las manifestaciones de violencia contra las mujeres, este texto se centrará en tres: sexual, institucional y letal —tanto en el espacio público como en el privado—, por ser los tipos de violencia respecto de los cuales se cuenta con más información oficial. En el caso de la “violencia en el espacio público”, se distinguirá entre la ejercida por particulares y la ejercida por agentes del Estado.

Finamente, este documento propone conceptualizar la “impunidad” como falta de acceso a la justicia —desde un sentido amplio y no limitado a la tutela jurisdiccional—, en contraste con la definición común, que ve en la impunidad sólo la ausencia de castigo.

B. Violencia en el espacio privado

En 2017, Sonia M. Frías¹ analizó 25 años de investigación cuantitativa y cualitativa sobre violencia contra las mujeres en México. De 266 divulgaciones publicadas entre 1990 y 2015 en revistas nacionales e internacionales, el 51% analizó violencia en el contexto de una relación de pareja o noviazgo. Del porcentaje de publicaciones acerca de ese tipo de violencia, el 86.5% ocupó encuestas institucionales como fuente de datos. A su vez, la Encuesta Nacional de Violencia contra las Mujeres (Envim) y la Endireh fueron los instrumentos institucionales más empleados en ese conjunto de investigaciones (Frías, 2017). Ambas encuestas fueron los primeros grandes esfuerzos nacionales de medición de violencia contra las mujeres; sin embargo, la Envim recolectó información únicamente acerca de usuarias de servicios de salud públicos, en contraste con la Endireh, que tuvo como uno de sus objetivos obtener datos representativos en los ámbitos nacional y estatal.

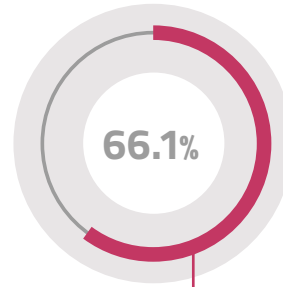
En cuanto a la Endireh, en 2003 el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (Unifem) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi) sumaron esfuerzos para realizar una encuesta que pudiera medir la violencia que ejercen las parejas o esposos de las mujeres de 15 años y mayores, que estaban casadas o unidas durante el periodo de levantamiento de información (Inegi, 2016b, p. 10).

¹ Doctora en sociología por la Universidad de Texas. Entre otros temas, investiga acerca de género y violencia hacia las mujeres y niñas, particularmente en el contexto de una relación de pareja y familiar, así como hostigamiento y acoso sexual en el marco de relaciones laborales y educativas.

El proyecto estadístico Endireh —enfocado en la violencia en hogares— respondió tanto al impulso de agendas de organismos internacionales², como a movimientos de mujeres que exigieron el reconocimiento de las violencias estructurales como un obstáculo para conseguir igualdad de derechos (Inegi, 2016b, p. 10). También respondió a que, en el plano internacional, y particularmente en cuanto al tema de disponibilidad de información, se exhortó a los gobiernos —mediante la Plataforma de Acción de Beijing (1995)— a fortalecer su capacidad en materia de estadística para recopilar datos y promover la investigación sobre causas y consecuencias de diferentes formas de violencia contra las mujeres (Inegi, 2016b, p. 5). En el caso del Estado mexicano, a pesar de que las versiones posteriores³ de esta encuesta colectaron información sobre violencia contra las mujeres, con independencia de su situación conyugal y en algunos otros ámbitos además de los hogares⁴, la Endireh continuó priorizando el registro de datos sobre sólo algunos tipos de violencia en el espacio privado.

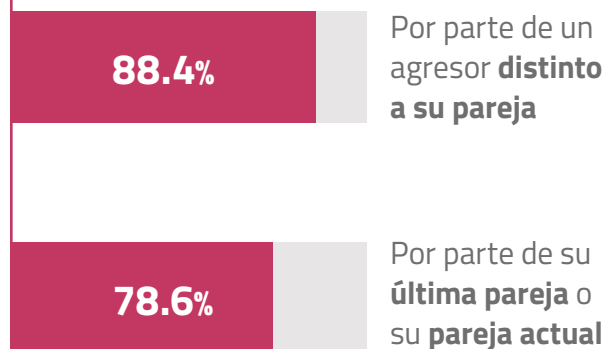
El objetivo de la versión 2016 de esta encuesta fue generar información sobre las experiencias detalladas de violencia que han enfrentado las mujeres en distintos ámbitos, por tipo de violencia y considerando el vínculo o relación de las afectadas con los agresores. Algunos de los resultados principales (Inegi, 2016c) se muestran a continuación:

Del total de mujeres encuestadas



66.1 reportó **al menos un incidente de violencia** emocional, económica, física, sexual o discriminación **a lo largo de su vida**

No solicitó ayuda ni presentó queja o denuncia ante alguna autoridad después de haber vivido **violencia física o sexual**



Además de los resultados más notables de la Endireh 2016, estudiar sus antecedentes, motivación y diseño es relevante no sólo por la influencia que ha tenido, al ser fuente principal de datos para una cantidad importante de investigaciones sobre violencia contra las mujeres en México, sino también porque sus resultados son el fundamento de algunos instrumentos legales⁵ y han marcado el rumbo de gran parte de las líneas de in-

² Algunos ejemplos son las conferencias internacionales en México (1975), Copenhague (1980) y Nairobi (1985), en el marco del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer: Igualdad, Desarrollo y Paz, de 1976-1985; la "Recomendación general 19" de CEDAW; la "Declaración sobre la eliminación de las formas de violencia contra la mujer" de la ONU; la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención Belém Do Pará), y la Plataforma de Acción de Beijing, entre otros.

³ La Endireh ha sido publicada en cuatro ocasiones: 2003, 2006, 2011 y 2016.

⁴ Se incluyó, por ejemplo, el ámbito social. No obstante, la conceptualización de la violencia en dicho ámbito se limitó a algunos tipos de agresiones sexuales hacia las mujeres en espacios públicos.

⁵ La información obtenida mediante la Endireh contribuyó a documentar la exposición de motivos de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007).



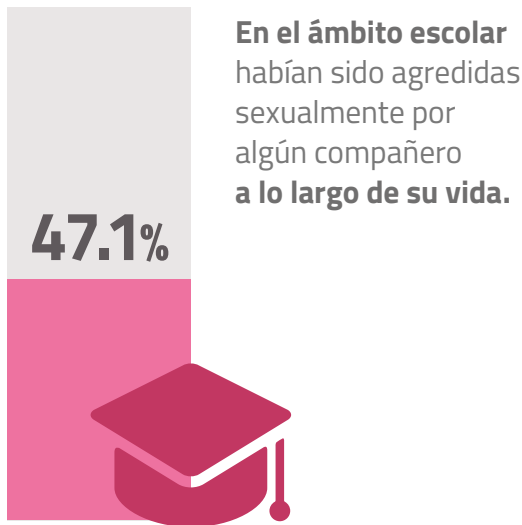
49.5% de las mujeres que experimentan violencia física o sexual **en el ámbito comunitario no acudieron a ninguna institución o autoridad**

15.2% **no sabían cómo,** o dónde denunciar

8.9% por **vergüenza**

7.3% **por miedo** a consecuencias o amenazas

4.7% **pensaron que no les creerían** o les dirían que fue su culpa



9.4% **Presentó una queja o denuncia ante alguna autoridad o solicitó apoyo a alguna institución** después de haber vivido violencia física o sexual por parte de un agresor distinto a su pareja.

vestigación y de políticas públicas sobre violencia contra las mujeres en México, delimitadas sobre todo a la violencia en el espacio privado.

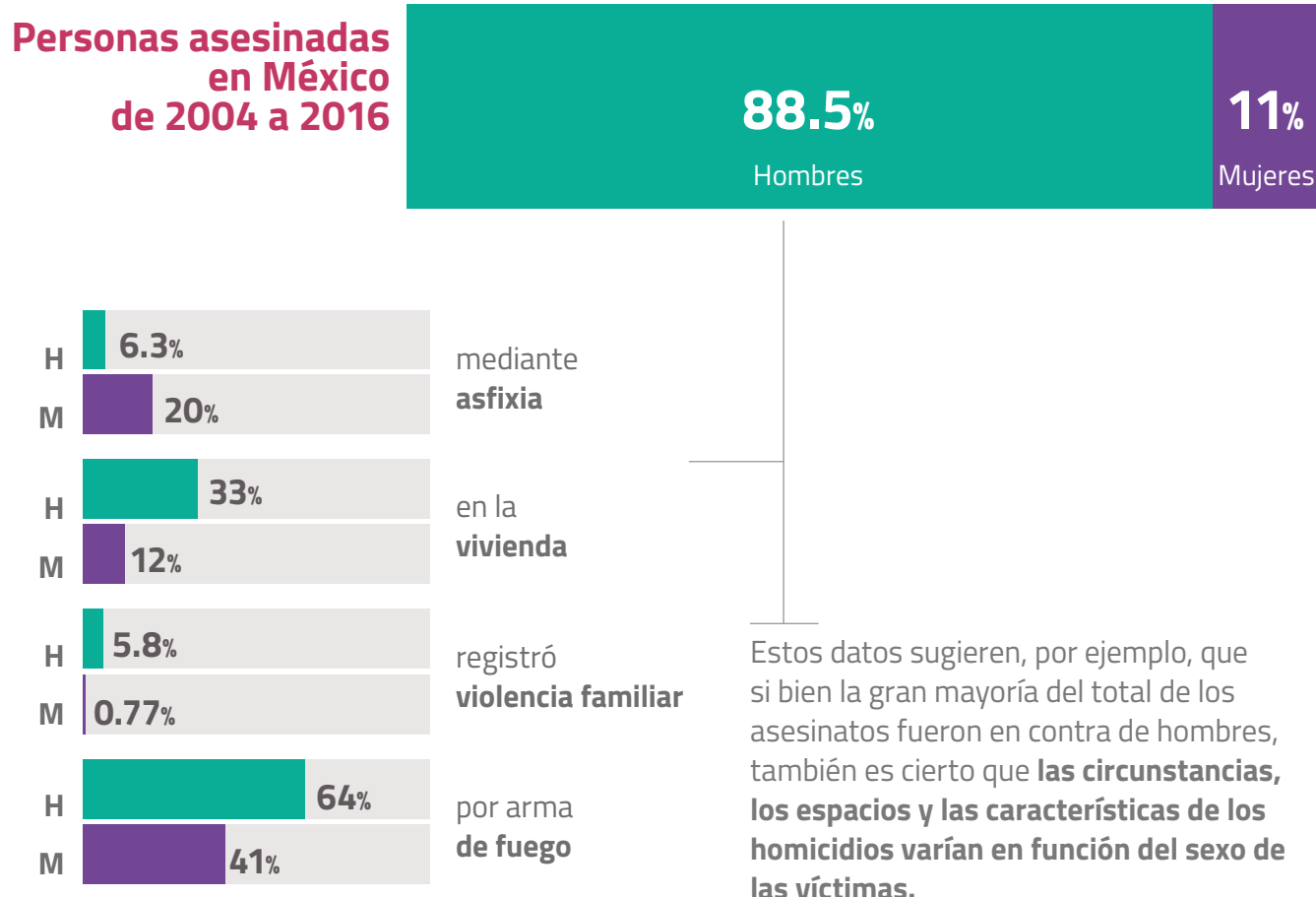
Sin duda, los resultados de la Endireh —así como sus versiones anteriores y otras fuentes del Inegi— han contribuido a identificar que ciertos tipos de violencia, como la sexual, por ejemplo, continúan siendo frecuentes en grado alarmante y afectan de manera desproporcionada⁶ a las mujeres. Sin embargo, en contraste con las vio-

lencias comúnmente enunciadas, hay otros tipos cuyas características y medición diferenciadas son menos evidentes y, por tanto, analizadas en menor medida y profundidad. Tal es el caso de la violencia letal contra las mujeres en México.

Por ejemplo, con base en información (CIDE-Área de Derechos Sexuales y Reproductivos, Data Cívica y Equis: Justicia para las Mujeres, 2019) del Sistema Nacional de Información en Salud (Sinais), del total de personas asesinadas en México de 2004 a 2016⁷:

⁶ Según la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), con base en datos del Inegi, se registró un porcentaje mucho más alto de mujeres víctimas de delitos como violación simple (82%), trata de personas (81%), abuso sexual (79%), violación equiparada (71%), otros delitos contra la familia (56%) y otros delitos contra la libertad y seguridad sexual (83%), en contraste con el porcentaje de víctimas hombres de los mismos delitos. Consultar: CIDH, 2015, p. 117, párr. 235.

⁷ Mismo periodo durante el cual se hicieron tres de los cuatro levantamientos de información para la Endireh, instrumento especializado de violencia hacia las mujeres que no incluye violencia letal.



Estos datos sugieren, por ejemplo, que si bien la gran mayoría del total de los asesinatos fueron en contra de hombres, las circunstancias, los espacios y las características de los homicidios varían en función del sexo de las víctimas. En el caso de la violencia letal es necesario preguntarse, por ejemplo, por qué los porcentajes de muerte por asfixia, de muerte en la vivienda y de muerte con antecedentes de violencia familiar varían tanto en función de si las víctimas eran hombres o mujeres. Las preguntas planteadas son más difíciles de responder porque, a diferencia de la violencia en los hogares y en el contexto de relación de pareja —medida por la Endireh—, no hay un instrumento de medición especializado en violencia letal contra las mujeres, ya sea en el espacio público o en el espacio privado.

Contar con un instrumento de medición de violencia letal debería permitir contextualizar además de contabilizar las muertes de las mujeres y determinar si las causas de sus muertes están relacionadas con su género.

Si bien se han hecho esfuerzos⁸ por incluir conceptualmente otros espacios y manifestaciones, la violencia en los hogares y en el contexto de relación de pareja continúa siendo prioridad en términos de medición de violencia contra las mujeres en México, lo cual ha dejado de lado otras manifestaciones en espacios que, sin duda, también afectan las vidas de las mujeres en el país.

C. Violencia en el espacio público

Un asunto insoslayable al medir y analizar violencia contra mujeres en México es la militarización de la seguridad pública. En México, a partir de 2006 se inició una estrategia pública de seguridad ahora llamada Guerra contra las Drogas, la cual consistió, principalmente, en involucrar a las fuerzas armadas en el combate al narcotráfico.

⁸ Por ejemplo, en la última versión de la Endireh al incluir los ámbitos escolar, laboral y comunitario.

Esto implicó el despliegue de las fuerzas federales mediante operativos en distintas partes de la República Mexicana. Por ejemplo, de 2006 a 2011 se implementaron en total 340 operaciones para el combate al narcotráfico por parte de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), y 132,916 por la Secretaría de Marina (Semar) (Pérez-Correa, 2015, p. 13).

En cuanto a violencia letal, a la par de la implementación de esta estrategia de seguridad, no sólo incrementó la tasa de asesinatos de mujeres, de 1.9 por cada 100 mil en 2007 a 4.4 en 2016, sino que también cambiaron algunas características de los homicidios. Por ejemplo, del total de asesinatos de mujeres entre 2004 y 2016, el 41% fueron con arma de fuego (CIDE-Área de Derechos Sexuales y Reproductivos et al., 2019). De hecho, según el informe “Claves para entender y prevenir los asesinatos de mujeres en México”, el homicidio con arma de fuego es la forma más común con la que las mujeres son privadas de la vida, tanto en el espacio público como en las viviendas (Data Cívica y CIDE-Área de Derechos Sexuales y Reproductivos del Programa de Derecho a la Salud, 2019, p. 81).

Desde 1997 hasta 2009, la mayoría de los asesinatos de mujeres ocurrían en la vivienda. Sin embargo, a partir de 2009 esta tendencia se revirtió: desde entonces, la mayor parte de estos asesinatos suceden en el espacio público (CIDE-Área de Derechos Sexuales y Reproductivos et al., 2019). Además de la violencia letal que suele ejercerse en contra de las mujeres en espacios privados —y cuya frecuencia se mantiene—, como homicidios en sus hogares por personas conocidas o familiares, las mujeres en México comenzaron a enfrentarse a otro tipo de violencia letal adicional, a partir de la Guerra contra las Drogas: los homicidios en el espacio público con armas de fuego (CIDE-Área de Derechos Sexuales y Reproductivos et al., 2019).

Aunado a lo anterior, durante la última década, también han aumentado los ingresos a prisión y la persecución de mujeres por delitos contra la salud. Por ejemplo, en el fuero común, en 2014 entraron 940 mujeres a la cárcel por delitos de narcome-nudeo; en 2015 encarcelaron a 1,617, y en 2016 la cifra fue de 1,911 mujeres. En el fuero federal, los delitos contra la salud representan la primera causa de privación de la libertad entre mujeres (Equis: Justicia para las Mujeres, 2017a, p. 10)⁹

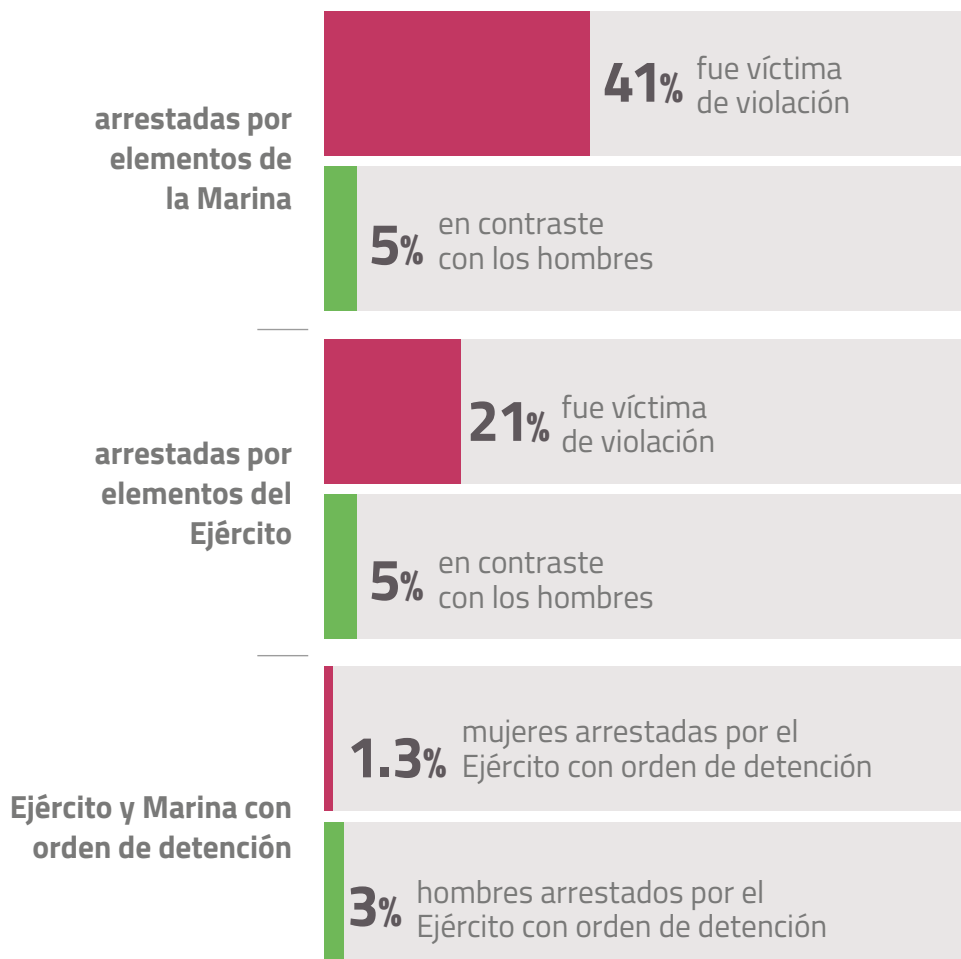
Estos números son importantes porque no sólo se intensificó la tendencia al encarcelamiento de mujeres por delitos contra la salud relacionados

⁹ Consultar limitaciones de la metodología en el informe para obtener estos datos.

con drogas a partir del sexenio de Felipe Calderón, sino que, a la luz de la militarización de la seguridad pública, también comenzaron a documentarse y visibilizarse violaciones a los derechos humanos de las mujeres por parte de autoridades del Estado durante las detenciones. Por ejemplo, con base en la Enpol —encuesta de 2016 sobre la experiencia del procedimiento penal e internamiento de la población privada de la libertad como consecuencia de la comisión o supuesta comisión de un delito— Estefanía Vela¹⁰ obtuvo los siguientes datos (Vela, 2019):

¹⁰ Maestra en derecho por la Universidad de Yale. Investigadora, docente y activista en torno a la igualdad. Su trabajo está enfocado en el derecho a la no discriminación y las políticas públicas que se requieren para hacerlo efectivo.

Violencia durante y después de la detención, según información de la Enpol:



Al ser arrestadas por la Marina o por el Ejército, es más probable que las mujeres se enfrenten a distintos tipos de violencia, en comparación con ser arrestadas por alguna otra autoridad.

Además de los incrementos de violencia letal, persecución, detención y encarcelamiento de mujeres en México durante la última década, también se han documentado¹¹ otras violaciones habituales a sus derechos humanos en el espacio público, tales como violencia física, violencia sexual y tortura por parte de autoridades del Estado. Por ejemplo, Amnistía Internacional documentó que de 100 mujeres entrevistadas acerca de las condiciones de su arresto, todas reportaron algún tipo de violencia, desde acoso sexual y abusos psicológicos hasta violencia sexual. De las mujeres entrevistadas por la organización, 72 apuntaron haber sido sometidas a violencia sexual, que iba desde el manoseo de los pechos o las nalgas hasta violación (AI, 2016, p. 19).

Cabe señalar que el informe de Amnistía Internacional fue publicado casi un año después de la creación del Mecanismo de Seguimiento de Casos de Tortura Sexual Cometida contra las Mujeres, uno de cuyos objetivos era revisar casos de mujeres denunciante de tortura sexual (PNT, 2018). Sin embargo, a pesar de estar compuesto por varias dependencias federales y de ser una instancia especializada, el Mecanismo sólo ha analizado dos casos sobre tortura sexual desde 2015, según los informes¹² de actividades de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim).

De manera adicional, el informe "Mujeres con la frente en alto" también documenta exhaustivamente casos de denunciante de tortura sexual durante su detención en México. Este documento contribuye a sustentar, en el mismo sentido que varios informes de la ONU (ONU-Asamblea General, 2014; ONU-Asamblea General, 2017, p. 6, parr. 21), que la tortura es una práctica generalizada en México. Sin embargo, la tortura y la

mayoría del resto de manifestaciones de violencia contra las mujeres en este país no se miden ni se diagnostican a profundidad con instrumentos institucionales, como sí sucede, por ejemplo, con la violencia en el espacio privado contra las mujeres.

Tanto la Enpol como otros informes de la sociedad civil que documentan violaciones a derechos humanos de las mujeres en México evidencian que la violencia contra ellas se manifiesta de muchas otras más formas que sólo en el contexto privado. De este modo, si bien prevalece la violencia en el espacio privado, lo cierto es que cambios en el contexto político y social mexicano han abierto la puerta a otras manifestaciones de violencia que también impactan las vidas de las mujeres.

Sin duda, la documentación de la violencia en el espacio privado fue un parteaguas imprescindible en términos de su medición.

No obstante, es necesario ampliar las mediciones institucionales y los análisis de la violencia para poder estudiar, con la misma cobertura y profundidad con que se ha abordado lo que ocurre en el espacio privado, todas las manifestaciones de violencia que se materializan en espacios públicos y que son ejercidas tanto por particulares como por autoridades del Estado.

¹¹ Consultar los siguientes informes: AI, 2014; AI, 2016; Centro Prodh, 2018 y CMDPDH, 2019.

¹² Los avances sobre este mecanismo, así como sus actualizaciones, dejaron de incluirse en los informes de actividades de la Conavim a partir de 2017.

Relación entre violencias, género e impunidad

2

En este capítulo se evidenciará que —al menos para el caso de la violencia contra las mujeres— es necesario comenzar a entender y estudiar la impunidad desde una perspectiva no necesariamente punitiva. Una de las razones es que esa visión acotada de impunidad no considera los obstáculos que enfrentan las mujeres al tratar de buscar justicia mediante el sistema de justicia penal. La otra razón es que estudiar y medir la impunidad exclusivamente desde el ámbito de ausencia de castigo no contribuye a encontrar soluciones preventivas de políticas públicas que disminuyan la violencia contra las mujeres.

A. Visión común de la impunidad como ausencia de castigo

Varios estudios diagnostican a México como un país con niveles preocupantes de impunidad. Por un lado, a escala mundial, el Índice Global de Impunidad (IGI)¹³ ubica a México en la cuarta posición en la lista de países con mayores índices de impunidad (Le Clercq-Ortega y Rodríguez-Sánchez Lara, 2017, p. 9). Un estudio similar —pero delimitado al desempeño de los estados del país— menciona que el promedio nacional del Índice Global de Impunidad México (IGI-MEX 2018)¹⁴ aumentó desde la última medición en 2016 (Le Clercq-Ortega y Rodríguez-Sánchez Lara, 2018, p. 7). Además, otros resultados generales de este último estudio indican que también creció la cifra negra¹⁵, que la tasa de violencia se mantiene en niveles muy altos y que el sistema mexicano de impartición de justicia está saturado (Le Clercq-Ortega y Rodríguez-Sánchez Lara, 2018, p. 9). Por otro lado, el Índice de Impunidad¹⁶ desarrollado por México Evalúa evidencia que la media nacional fue de 96.14% en 2017, y que incluso las entidades federativas con los niveles más bajos superan el 87 por ciento (México Evalúa, 2019, p. 113).

A pesar de que la impunidad en México ha sido estudiada con distintas metodologías y componentes, se ha usado sobre todo la ineficacia para sancionar del sistema penal y la falta de san-

ciones como los indicadores principales de impunidad en México. Esto significa que es común pensar en impunidad desde una perspectiva no exclusiva, pero sí necesariamente punitiva. Por ejemplo, es posible ver esta postura en el Primer Informe de Gobierno 2018-2019, el cual incluye como uno de sus ejes “combatir la impunidad fomentando la cultura de la denuncia” (Gobierno de México-Presidencia de la República, 2019, p. 10).

Sin embargo, medir la impunidad sólo con base en la ausencia de sanciones por delitos denunciados carece de perspectiva de género por dos razones: la primera es que para que el Estado imponga sanciones penales, es necesario activar el sistema de justicia; no obstante, como se ejemplificará en el siguiente apartado, las mujeres en México enfrentan obstáculos adicionales para denunciar violencia en su contra. Si ellas tienen que lidiar con obstáculos extra que terminan impidiendo que denuncien, entonces ni siquiera existe la posibilidad de activar el sistema de justicia penal para sancionar violencia en su contra. Por lo tanto, en el caso particular de las mujeres, ninguna definición o indicador que se enfoque principalmente en elementos punitivos estará midiendo la impunidad de manera integral y con perspectiva de género, pues excluiría del análisis los obstáculos adicionales que enfrentan las mujeres para siquiera acceder a la justicia penal e invisibilizaría todas las agresiones que no son denunciadas.

La segunda razón es que estudiar la impunidad con perspectiva de género implicaría reconocer que algunas de las soluciones planteadas hasta ahora desde el ámbito penal para disminuir la violencia y la impunidad contra las mujeres son problemáticas, en parte porque contamos con un sistema de justicia penal incapaz de ofrecer respuestas satisfactorias a las mujeres que acuden a él. Pretender disminuir la violencia hacia las mujeres mediante la creación de nuevos delitos que no serán denunciados, o a través de penas más

¹³ Este índice analiza la información estadística comparable de los 193 Estados miembros de la ONU, publicada por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Esta segunda edición del IGI fue publicada en 2017 con la inclusión de 69 países.

¹⁴ Este índice mide la impunidad como un proceso para los 32 estados de la República a partir de 18 variables y 34 indicadores de los sistemas de seguridad, justicia y penitenciario. No mide la violencia, inseguridad o corrupción en sí mismas, ni tampoco el desempeño de los gobiernos estatales.

¹⁵ En la investigación citada, cifra negra se refiere a los delitos no denunciados.

¹⁶ Este indicador trata de medir la falta de efectividad de las instituciones de procuración e impartición de justicia en el país, ante la comisión y resolución de delitos. A mayor porcentaje, se considera que hay mayor impunidad. Fue desarrollado con información de 2017 (Inegi, 2018).

altas para delitos que no suelen ser procesados, investigados ni resueltos por el sistema de justicia penal, sólo resuelve el problema en términos discursivos y nos aleja de soluciones eficaces preventivas de violencia.

B. Obstáculos antes, durante y después del acceso a la justicia penal

Al hablar de impunidad en términos únicamente punitivos —esto es, la ausencia de sanción penal por delitos denunciados— se presupone —de forma errónea— que todas las mujeres tienen las mismas posibilidades para denunciar violencia en su contra, que una resolución judicial es el único indicador de acceso a la justicia, que todas las mujeres prefieren buscar respuestas punitivas y que todas las mujeres tienen las mismas probabilidades de exigir y encontrar justicia por la vía penal.

Sin embargo, los procesos de acceso a la justicia en México cambian en función de las características de las personas: género, etnia e identidad y orientación sexual dificultan —o facilitan— el camino de búsqueda de justicia. En el caso de las mujeres, cuando varias de esas características se cruzan, el sistema de justicia penal contribuye a acentuar las desigualdades. A continuación, se exponen algunos ejemplos de obstáculos a los que se enfrentan mujeres antes, durante y después del acceso a la justicia penal, para argumentar por qué el estudio de la impunidad en México no debe limitarse en exclusiva a la ausencia de castigo ni a la ineficacia del sistema penal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) reconoce el derecho a la tutela jurisdiccional como una parte del derecho de acceso efectivo a la justicia. A su vez, el derecho a la tutela jurisdiccional se divide en tres etapas: la primera, una previa al juicio, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción. La segunda, una

judicial, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que corresponden las garantías del debido proceso. Y la tercera, una posterior al juicio, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas (SCJN, 2013). Estos tres momentos serán útiles para ilustrar en el tiempo algunos ejemplos de obstáculos que enfrentan las mujeres al buscar justicia mediante la tutela jurisdiccional.

En primer lugar, antes de la primera etapa y antes de activar el sistema de justicia penal, no todas las afectadas saben que, si así lo deciden, pueden exigir justicia mediante instituciones del Estado. Por ejemplo, Equis: Justicia para las Mujeres encontró que entre mujeres mayas entrevistadas¹⁷ en cinco municipios de Yucatán predomina la percepción de que la información sobre sus derechos es escasa y difícil de obtener (Equis: Justicia para las Mujeres, Intersecta, RAI, RNR y Centro Profesional Indígena de Asesoría, Defensa y Traducción, A. C., 2019, p. 4). De igual manera, un estudio elaborado en Oaxaca por la Red de Abogadas Indígenas (RAI) señala que uno de los principales obstáculos para acceder a la justicia mediante instituciones del Estado es la falta de información jurídica adecuada. Según esta organización, el 48% de las mujeres indígenas entrevistadas desconocía que existen autoridades estatales, y ésa era la principal causa por la que no accedían al sistema de justicia (Equis: Justicia para las Mujeres et al., 2019, p. 4). Este desconocimiento de la existencia de determinadas instituciones en México está relacionado directamente con una continua omisión del Estado de garantizar la difusión y el entendimiento efectivo de información a mujeres indígenas acerca de sus derechos y de cómo pueden exigirlos.

Vale la pena reiterar que la falta de denuncia o de acercamiento a las instituciones de justicia penal por parte de las mujeres en México no debe entenderse nunca como su obligación —porque

¹⁷ La muestra fue de 160 mujeres entrevistadas.

denunciar es un derecho—, sino como una omisión del Estado de garantizar condiciones necesarias para que ellas vean la justicia penal como una opción. No sólo es necesario evitar culparlas por no denunciar en instituciones del Estado la violencia en su contra, sino que es fundamental cuestionar qué podría mejorarse o qué debe modificarse para que las mujeres, por un lado, conozcan las instituciones encargadas de garantizar el acceso a la justicia y, por otro lado, confíen en esas instituciones por su eficacia.

Retomando el tema de la impunidad —en el sentido acotado—, si las mujeres no saben que pueden denunciar agresiones en su contra, entonces no hay manera de que el sistema de justicia penal siquiera capte qué tipos de violencia contra ellas se sancionan y cuáles no. Podría pensarse que las mediciones de impunidad que contemplan el cálculo de cifra negra subsanarían la deficiencia implícita en sólo medir la falta de sanción de delitos denunciados; sin embargo, aglomerar el resto de delitos no denunciados en una sola cifra contribuye a invisibilizar las razones particulares por las cuales las mujeres no denuncian ciertos tipos de delitos que podrían estar relacionados con desigualdad de género. Incluir los delitos no denunciados en una sola cifra imposibilita saber qué tipos de violencia no denunciada contra las mujeres son más frecuentes y por qué no se denuncian. Por lo tanto, un concepto de impunidad que sólo involucra la ausencia de sanción de delitos denunciados no considera que hay mujeres que no cuentan, de facto, siquiera con la posibilidad de denunciar por desconocer a las autoridades e instituciones correspondientes.

En segundo lugar, una vez activado el sistema de justicia penal es común que las mujeres en México se encuentren con otros obstáculos, por ejemplo, durante la investigación penal, para acceder a la justicia. Un caso simbólico —mas no excepcional— es el de Mariana Lima, cuya muerte violenta fue investigada como suicidio a pesar

de la inverosimilitud de tal línea argumentativa y cuyo proceso de investigación estuvo repleto de negligencia e irregularidades periciales (SCJN, 2015). La resolución del caso de Mariana es un parteaguas respecto de las metodologías con perspectiva de género que deben utilizarse durante la investigación de violencia letal contra mujeres en México. Sin embargo, parecería que los lineamientos al respecto trazados por la SCJN (2015) se han limitado a la formalidad del papel, pues aún es común toparse con historias que replican fallas similares.

Tal es el caso de Lesvy Berlín, cuya muerte también comenzó¹⁸ siendo investigada como suicidio. Además, Lesvy fue estigmatizada públicamente por personal de la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México (PGJCDMX) al responsabilizarla de su propia muerte y propiciar que medios de comunicación reprodujeran una imagen estereotipada de ella (CDHDF, 2018, p. 35). La Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México (CDHCM) acreditó que la Secretaría de Seguridad Pública (SSP), la Procuraduría General de Justicia (PGJ) y el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) de la Ciudad de México, en el ámbito de sus competencias, incumplieron su obligación de investigar el homicidio de Lesvy Berlín con debida diligencia, bajo un enfoque de derechos humanos y con perspectiva de género, pues, entre otras fallas, no fue considerado el contexto que rodeó los hechos y tampoco los indicios de violencia de género; se involucraron prejuicios personales; no se conservó correctamente el lugar de los hechos; se perdió evidencia necesaria para la investigación; no hubo una investigación metódica ni exhaustiva, y no se resguardaron los datos personales e información contenida en la carpeta de investigación, tales como la fotografía del levantamiento del cadáver de Lesvy y la identidad de la víctima (CDHDF, 2018, pp. 46, 55, 63-64 y 66).

¹⁸ El 11 de octubre de 2019, 29 meses después de la muerte de Lesvy, se declaró culpable de feminicidio a su agresor.

Las deficiencias en los casos de Mariana y Lesvy no son aisladas. **Al menos desde 2009, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) ya había hecho observaciones —y dictado responsabilidad internacional— al Estado mexicano por las respuestas ineficientes y las actitudes indiferentes documentadas en la investigación de crímenes con altos grados de violencia contra mujeres que han sido influenciados, como lo acepta el propio Estado, por una cultura de discriminación contra las mujeres** (CoIDH, 2009a, p. 48, párr. 164). De igual manera, en 2010, una vez más la CoIDH resolvió que las autoridades del Estado mexicano no actuaron con debida diligencia en la investigación de la violación sexual de la señora Fernández Ortega, una mujer perteneciente a la comunidad indígena me'phaa, quien en 2002 fue agredida en su casa por un grupo de militares y violada por uno de ellos (CoIDH, 2010, pp. 28-29, párr. 80-83). Finalmente, en 2018, la CoIDH resolvió que la investigación de la tortura y violencia sexual contra 11 mujeres denunciadas por hechos cometidos durante operativos policíacos represivos en mayo de 2006:

no fue conducida con una perspectiva de género de acuerdo a las obligaciones especiales impuestas por la Convención de Belém do Pará y, por el contrario, se caracterizó por un trato estereotipante y revictimizante, lo cual violó el deber de respetar y garantizar sin discriminación los derechos contenidos en la Convención Americana.

Todos los casos anteriores son sólo algunos ejemplos de cómo la denuncia de los delitos reportados no garantiza que se investiguen de forma adecuada. Por el contrario, el estigma, los prejuicios y la falta de debida diligencia son elementos frecuentes en la investigación de delitos de violencia contra mujeres en México.

Finalmente, respecto de la última etapa —que atiende a la eficacia de las resoluciones emitidas—, cabe cuestionar qué pasa con las resolu-

ciones judiciales de los casos de violencia contra las mujeres que se resuelven —si es que se resuelven— después de que se activó el sistema de justicia penal para las mujeres que buscan justicia en él. En 2018, Equis: Justicia para las Mujeres evaluó a los 32 poderes judiciales de las entidades federativas con los criterios de transparencia,¹⁹ rendición de cuentas y participación ciudadana. De esta evaluación resultó que el 96.9% de los poderes judiciales estudiados no publican todas las sentencias que emiten, ni siquiera las que consideran de “interés público” (Equis: Justicia para las Mujeres, 2019, p. 19). Esta omisión no sólo es un incumplimiento de sus obligaciones, sino que impide monitorear y evaluar si las sentencias dictadas en efecto protegen los derechos de las personas involucradas y facilitan el acceso a la justicia, o si, por el contrario, son discriminatorias y refuerzan prejuicios o estereotipos.

Tal pregunta no es menor, pues varias de las sentencias que Equis: Justicia para las Mujeres ha estudiado contienen juicios y criterios preocupantes, como los que se citan a continuación: “debe tomar terapia para adecuarse al rol de madre tradicional mexicana”, “es imposible que una mujer no sepa que está embarazada”, “ella es responsable por los actos cometidos por su pareja”, “abortó intencionalmente porque ya es madre soltera y no quería tener más hijos” y “no se puede ser madre y trabajar al mismo tiempo” (Equis: Justicia para las Mujeres, 2019, p. 9). Y en algunos otros casos en los que sí hay sentencias condenatorias —después de procesos tediosos y prolongados—, éstas no solucionan los contextos que posibilitan actos de discriminación y violencia a los que se enfrentan las mujeres denunciantes, además de que difícilmente se reestablecen las condiciones previas a los hechos denunciados.²⁰

¹⁹ Para efectos de la investigación de Equis: Justicia para las Mujeres, transparencia se refiere en el informe a la obligación de publicar las sentencias en los portales de internet de los poderes judiciales o la PNT.

²⁰ Como ejemplo: “Declaran culpable de hostigamiento y abuso sexual a exvocero de la CNDH”, Proceso, 3 de mayo de 2017.

Podría pensarse que un mayor número de sentencias equivale, en automático, a mayor acceso a la justicia y menor impunidad; sin embargo, vale la pena preguntarse si sentencias con estereotipos y prejuicios discriminatorios, sentencias que omiten proteger a quien corre riesgo, sentencias que no reparan el daño o sentencias que no prevén los mecanismos necesarios para su cumplimiento pueden considerarse como acceso a la justicia.

Los ejemplos expuestos son útiles para sustentar dos afirmaciones: la primera es que medir la impunidad sólo desde una perspectiva punitiva —como ausencia de castigo— invisibiliza las características y contextos del resto de manifestaciones de violencia que no son denunciadas —quizá porque las mujeres se enfrentan a obstáculos para hacerlo— y que, en consecuencia, ni siquiera son percibidas por el sistema de justicia penal, lo cual imposibilita una medición integral y realista de la falta de acceso a la justicia para mujeres en México. La segunda es que el derecho de acceso a la justicia no debe entenderse ni limitarse en exclusiva a la justicia penal, pues también implica que las mujeres cuenten con instituciones eficaces que respeten, protejan y garanticen sus otros derechos. Por lo tanto, es necesario pensar, estudiar y medir la impunidad que afecta a las mujeres en México desde una visión integral que no se limite a emplear la ausencia de castigo y la ineficacia del sistema penal como indicadores, sino que tenga en cuenta la falta de acceso a la justicia en un sentido amplio y no sólo delimitada al sistema de justicia penal.

La propuesta de este apartado es que, **al menos en lo que respecta a la violencia contra las mujeres en México, comencemos a estudiar y a medir la impunidad como falta de acceso a la justicia desde una visión amplia —y en contraste con la ausencia de castigo— que mida también la existencia y eficacia —o la inexistencia e in-**

eficacia— de las instituciones encargadas de atender violencia hacia las mujeres más allá de la tutela jurisdiccional. Este enfoque conceptual aplicado a políticas públicas permitiría diseñar estrategias de incidencia mejor enfocadas a cada una de las manifestaciones de violencia contra mujeres y atendiendo características y contextos particulares.

La impunidad entendida, medida y estudiada como falta de acceso a la justicia permitiría explorar otras posibilidades de políticas públicas que no sean exclusivamente punitivas y que no se limiten, por ejemplo, a la continua elevación de penas y creación de delitos, cuya eficacia depende de un sistema de justicia funcional con el que no contamos.

Para disminuir la violencia contra las mujeres en México es indispensable pensar las políticas públicas contra la impunidad desde una visión que prevenga violencias y no sólo desde una visión que pretenda castigar la violencia que el Estado debió evitar.



Foto: Mariana López Zaldívar

Políticas públicas más allá del castigo

3

Si aceptamos que la impunidad debe ser estudiada y medida desde una mirada no necesariamente punitiva, entonces cabe reconocer que no todos los tipos de violencia contra las mujeres deben ser atendidos desde el sistema de justicia penal. Esto, a su vez, también implica aceptar que cada manifestación de violencia requiere de diagnóstico y estrategia propios que atiendan, de forma individual, características, contexto, espacios y personas involucradas.

Por lo tanto, **las políticas públicas que pretendan disminuir la impunidad que afecta a las mujeres en México deben incluir estrategias que involucren otros sistemas e instituciones de justicia más allá de las penales.** Es fundamental pensar en alternativas a las estrategias punitivas del Estado que son, casi por definición, generalizadas e impersonales, tales como la creación continua de nuevos delitos de género y el aumento de penas en un sistema de justicia rebasado.

En México se han implementado políticas públicas no punitivas que, aunque son perfectibles, tienen como objetivo atender la violencia contra las mujeres diferenciando tipos de violencia y espacios en los que se presenta. Algunos ejemplos de estas políticas públicas, predominantemente no punitivas, se muestran a continuación, junto con algunas de sus fortalezas y áreas de oportunidad.

A. Centros de Justicia para las Mujeres²¹

Los Centros de Justicia para las Mujeres (Cejum) fueron creados en 2010 por la Conavim. Están pensados como espacios integrales que concentran servicios interinstitucionales y especializados de atención con perspectiva de género para mujeres víctimas de violencia, sus hijas e hijos. Uno de sus principales objetivos es garantizar el acceso a la justicia mediante servicios de atención legal, médica, psicológica, proyectos de empoderamiento económico, espacios de ludoteca y refugio temporal (Equis: Justicia para las Mujeres, 2017b). Algunas de las fortalezas y áreas de oportunidad de los Cejum son las siguientes:

Fortalezas

- ✓ Los Cejum que funcionan como órganos descentralizados cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, lo que les otorga mayor autonomía para el uso y adquisición de recursos.

- ✓ Pueden ser monitoreados y evaluados tanto en términos de diseño y eficacia, como en términos de transparencia presupuestaria.
- ✓ La mayoría de los Cejum han funcionado el tiempo mínimo suficiente para ser evaluados y mejorados.
- ✓ Si bien algunos Cejum colaboran, en ciertos casos, con la sociedad civil, no están pensados para delegar, preponderantemente, la atención y servicios para las mujeres a instituciones u actores que no son del Estado.
- ✓ Los Cejum crean un medio de enlace directo entre el Estado y las mujeres que solicitan sus servicios.

Áreas de oportunidad

- > Es necesario que los decretos o acuerdos de creación de los Cejum sean compatibles y estén respaldados por las normas estatales, para que cuenten con la fortaleza institucional que garantice su sostenibilidad, así como para que el funcionamiento, composición y continuidad de sus acciones no queden al arbitrio de la voluntad política por cambios de administración.
- > No todos los Cejum cuentan con estándares mínimos que garanticen su buen funcionamiento. Por lo tanto, todos deberían tener un marco jurídico sólido que contenga elementos básicos, tales como objetivos, funciones y dependencias que participan en cada uno.
- > No todos los Cejum cuentan con protocolos y manuales que establezcan sus funciones. Tales documentos son importantes no sólo para que el personal esté capacitado para desempeñar sus funciones, sino también para que la selección del personal no sea discrecional y se haga con base en criterios preestablecidos.
- > Los Cejum que funcionan como órganos descentralizados no cuentan con independencia presupuestaria, patrimonio ni personalidad jurídica propia. Esto limita su autonomía para

²¹ Para más información respecto de la evaluación completa, consultar: Equis: Justicia para las Mujeres, 2017b.

el uso y adquisición de recursos. Por lo tanto, para su constitución es necesario priorizar el esquema de órganos descentralizados.

B. Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres

Como está previsto en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) “es el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad” (LGAMVLV, 2018, art. 22). Su objetivo, según esta misma ley, es garantizar la seguridad de las mujeres, eliminar desigualdades legislativas que agravan sus derechos y detener la violencia en su contra (LGAMVLV, 2018, art. 23). Algunas de las fortalezas y áreas de oportunidad de la AVGM son las siguientes:

Fortalezas

- ✓ Una de sus características principales es la coordinación intergubernamental entre las acciones que componen las AVGM, la cual, a su vez, implica la posibilidad de mayor cobertura y especialización de las instituciones involucradas. Esto debería favorecer positivamente la solución del problema identificado que le dio origen a la declaratoria de la alerta.
- ✓ Por ser una intervención de emergencia, la duración de la AVGM debe ser temporal y focalizada. Estas características de intervención favorecen la evaluación de la estrategia utilizada para solucionar el problema identificado que le dio origen a la declaratoria de la alerta.
- ✓ Tanto la LGAMVLV como su reglamento prevén mecanismos mediante los cuales la sociedad civil puede involucrarse en procesos como la solicitud de la alerta, la prestación

de servicios de asistencia social y la evaluación anual de los modelos.²²

- ✓ Prevé la obligación de conformar un grupo interinstitucional y multidisciplinario para el seguimiento de la AVGM, lo cual debería favorecer la investigación multidisciplinaria y la creación de soluciones integrales al problema a partir del cual se declaró la alerta.

Áreas de oportunidad

- > Si bien la AVGM es un mecanismo diseñado para subsanar las omisiones de las autoridades en torno a violencia extrema y sistemática, también es posible que la estrategia de solución requiera de alguna o algunas de las instituciones identificadas como omisas, lo cual necesariamente se traduce en escasez de capacidades institucionales.
- > La declaratoria de la AVGM suele percibirse como un mecanismo con implicaciones políticas que postergan o impiden su activación.
- > De no contar con los recursos necesarios para que se implementen las acciones previstas a partir de la declaratoria de la AVGM, no será posible realizar la estrategia de solución del problema identificado que le dio origen a la declaratoria de la alerta.
- > La evaluación tanto de las acciones que conforman la AVGM como de la estrategia en su conjunto, las metodologías implementadas y los indicadores utilizados deberían ser públicos, evaluables y replicables (Pérez-Correa, Ríos-Cázares, Vela y Cejudo, 2016, p. 11). Sin embargo, la evaluación integral de las alertas no es una práctica frecuente.
- > No debe entenderse la AVGM como un instrumento que resuelva todas las manifestaciones de violencia de género contra las mujeres, pues es una intervención acotada a un problema específico de violencia.

²² El reglamento de la LGAMVLV define como modelos a las medidas, programas, directrices, mecanismos y procedimientos que implementen los ejes de acción para garantizar los derechos humanos de las mujeres y su ejercicio pleno.

C. Órdenes de protección

Según la LGAMVLV, las órdenes de protección son actos de protección y de urgente aplicación con base en el interés superior de la víctima. Estos actos son fundamentalmente precautorios y cautelares, además de que deben ser otorgados por una autoridad competente en cuanto se conozcan posibles infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres (LGAMVLV, 2018, art. 27).

La LGAMVLV establece tres tipos de órdenes de protección: las de emergencia, que incluyen actos como desocupación del domicilio conyugal, prohibición de acercamiento, reingreso de víctima a domicilio y prohibición de intimidar o molestar (LGAMVLV, 2018, art. 29); las preventivas, que comprenden retención y guarda de armas de fuego, inventario de bienes muebles e inmuebles, entrega inmediata de objetos de uso personal y documentos de identidad, auxilio policiaco y servicios educativos integrales (LGAMVLV, 2018, art. 30), y finalmente, las órdenes civiles, que contemplan la suspensión temporal del agresor del régimen de visitas y convivencia, prohibición de enajenación o hipoteca de bienes, posesión exclusiva de bienes inmuebles en favor de la víctima, embargo preventivo y obligación alimentaria provisional e inmediata (LGAMVLV, 2018, arts. 28, 29, 30 y 32).

Fortalezas

- ✓ Como respuesta a un contexto de urgencia, las órdenes de protección son mecanismos útiles para salvaguardar la vida e integridad de las mujeres que, al solicitarlas, se encuentran, muy probablemente, ante escenarios de violencia letal. Por lo tanto, el proceso para solicitar órdenes de protección es simplificado, en contraste con el proceso de denuncia de algún delito.
- ✓ Ante la denuncia de un delito o en escenarios menos urgentes, las órdenes de protección

también son mecanismos útiles para tratar de garantizar la vida e integridad de las mujeres mientras la denuncia es resuelta.

- ✓ Formalmente, el estándar para solicitar medidas de protección es bajo en cuanto a la acreditación de violencia contra la mujer solicitante, pues no es necesaria la presentación de pruebas para acreditar hechos de violencia.
- ✓ Para obtener una medida de protección no es requisito haber denunciado antes.

Áreas de oportunidad

- > Es conveniente ampliar la vigencia de las órdenes de protección, pues en la LGAMVLV, en principio, están previstas con temporalidad no mayor de 72 horas, a pesar de que pueden ser prorrogables.
- > Hay que mejorar las capacidades tanto institucionales como materiales para poder ejecutar las órdenes de protección una vez que son otorgadas. Por ejemplo, personal policiaco auxiliar y sus insumos de trabajo.
- > Es necesario comenzar a pensar las órdenes de protección como un mecanismo autónomo que proteja la vida e integridad de las mujeres, con independencia del proceso judicial y no exclusivamente ante escenarios de emergencia, pues es muy probable que las circunstancias de riesgo por las cuales se solicitó una orden de protección no cesen en el plazo previsto en ley.
- > Se requiere que las autoridades competentes conozcan sus facultades y obligaciones de otorgar órdenes de protección a las mujeres solicitantes.
- > Es necesario capacitar en percepción de violencia de género contra las mujeres a las autoridades que otorgan órdenes de protección.

D. Capacitaciones

En México, durante la última década se han invertido numerosos recursos en capacitar al personal que labora en las instituciones de justicia. Por ejemplo, tan sólo entre 2008 y 2017 los poderes judiciales estatales utilizaron, al menos, 596 millones 614 mil 199 pesos en capacitaciones para fortalecer a su personal en derechos humanos y género (Pecova, 2018).

Sin embargo, debido al acceso restringido a versiones públicas de sentencias —el caso del Poder Judicial— y a la falta de mecanismos públicos que den seguimiento y evalúen la eficacia de las capacitaciones —en el caso del resto de instituciones de justicia—, es difícil saber si esta estrategia frecuente de capacitación está, en efecto, contribuyendo a incorporar perspectiva de género en el trabajo de las instituciones de justicia y a reducir tanto impunidad como violencia hacia las mujeres en México.

Fortalezas

- ✓ Las capacitaciones para autoridades del Estado pueden contribuir a la formación y fortalecimiento de capacidades necesarias para respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de las mujeres en México.
- ✓ En términos de derechos humanos y perspectiva de género, las capacitaciones son una estrategia útil para actualizar y homogeneizar conocimientos y herramientas con los que deben contar las autoridades del Estado al procurar e impartir justicia con base en los estándares más protectores de derechos.
- ✓ Las capacitaciones pueden contribuir a que las autoridades del Estado aprendan a identificar manifestaciones de violencia que no suelen ser intuitivamente reconocidas. A su vez, capacitar a las autoridades en analizar, con perspectiva de género, la violencia hacia las mujeres es útil para procesos que requie-

ren análisis de riesgo, tales como las órdenes de protección.

- ✓ Las capacitaciones pueden contribuir a la transformación individual y colectiva. En el caso particular de la violencia hacia las mujeres, capacitar a las autoridades del Estado es útil para cuestionar estereotipos y prejuicios relacionados con el género de las personas y que obstaculizan la procuración e impartición de justicia.

Áreas de oportunidad

- > Es imprescindible dar seguimiento y contar con mecanismos de evaluación de las capacitaciones, pues sólo así es posible medir sus resultados en la procuración e impartición de justicia.
- > Para garantizar un proceso de aprendizaje significativo que impacte positivamente en la procuración e impartición de justicia en México, es necesario que las actividades que conforman las capacitaciones impartidas cumplan con estándares mínimos,²³ tales como los siguientes:
 - Contar con la formación profesional que permita a las y los participantes asumir un rol activo en la construcción y consolidación de conocimientos y habilidades.
 - Disponer del tiempo suficiente para alcanzar los objetivos de aprendizaje planteados.
 - Es fundamental que las capacitadoras y los capacitadores cuenten con experiencia docente en los temas respectivos de cada sesión.
 - Incorporar enfoques multidisciplinares para análisis de contextos.
 - Dirigirse a todo el personal involucrado en la procuración e impartición de justicia.
 - Incluir estrategias de evaluación continua y rigurosa basada en estándares de exigencia objetivos y previamente establecidos.

²³ Consultar: Equis: Justicia para las Mujeres y Transversal, 2019.

- > Deben destinarse los recursos suficientes para capacitar a las autoridades involucradas en la procuración e impartición de justicia, sin embargo, también es necesario transparentar el ejercicio de tales recursos para evitar su mal uso en simulaciones institucionales.

E. Buenas prácticas y experiencias regionales promisorias

A nivel regional, se han identificado en otros países buenas prácticas o experiencias promisorias de política pública para disminuir la violencia contra las mujeres. Las políticas públicas para disminuir la violencia y la impunidad contra las mujeres pueden estar enfocadas en prevenir, atender, sancionar o reparar violencias. Este documento retoma prácticas principalmente enfocadas en la prevención de violencia. Algunos ejemplos se listan a continuación (PNUD y ONU Mujeres, 2017, pp. 58-68):

País	Guatemala
Eje de intervención	Prevención de violencia.
Política pública	Traducción de las campañas de prevención de la violencia hacia las mujeres a las lenguas de los pueblos originarios, así como articulación del Mecanismo para el Adelanto de la Mujer con los territorios y el sector justicia para la programación de las actividades y la logística para la difusión de la información.
Características	<ul style="list-style-type: none"> - Debido a la composición multiétnica del país, las campañas y las políticas públicas que introducen medidas de prevención adoptan el enfoque étnico y de interculturalidad, lo que permite el reconocimiento de las particularidades del colectivo social de las mujeres de las cuatro etnias dominantes en Guatemala: xinca, garífuna, mestiza y maya. - Todas las campañas son traducidas a las cuatro lenguas de las etnias dominantes a través de un trabajo articulado entre la Dirección de Promoción de la Mujer de la Secretaría Presidencial de la Mujer (Seprem), las Oficinas Municipales de la Mujer y las coordinadoras territoriales.

País	Granada
Eje de intervención	Prevención de violencia.
Política pública	Gestión de conocimiento. Documentación de información cualitativa para la programación de actividades de prevención de la violencia de género.
Características	<ul style="list-style-type: none"> - Varias instituciones en conjunto han examinado y documentado los mitos, creencias y prácticas culturales que apoyan la tolerancia a la violencia de género en el país. - Este conocimiento, ahora documentado, permite desarrollar acciones de prevención a través de diálogos nacionales, spots radiales y televisivos, así como talleres comunitarios, todos ellos catalizadores del cambio cultural.

País	Perú
Eje de intervención	Prevención de violencia.
Política pública	Creación de observatorios de criminalidad para la producción de datos estadísticos de feminicidio y trata de personas a nivel nacional, con datos desagregados según las características de las víctimas y de los feminicidas, entre otros.
Características	<ul style="list-style-type: none"> - El Observatorio de Criminalidad del Ministerio Público-Fiscalía de la Nación del Perú incluye datos estadísticos acerca de “Estadísticas sobre feminicidio según las características de las víctimas y el presunto victimario” y acerca de “Estadísticas sobre tentativa de feminicidio según las características de las víctimas y el presunto victimario”. - Los datos estadísticos que pueden obtenerse son los siguientes: a. Edad de la víctima y relación con el victimario(a) —subcategorizado como “pareja o expareja”, “familiar” y “conocido”—; b. Edad del victimario; c. Características del hecho —categorización de las causas del feminicidio—; d. Lugar de ocurrencia del hecho —subcategorizado en las categorías “público” y “privado”—. - El Observatorio de Criminalidad también incluye un registro realizado sólo para el año 2010: “Perfil de las víctimas, perfil de los(as) presuntos(as) victimarios(as) y características de la tentativa de feminicidio, feminicidio, otros homicidios de mujeres y homicidio de hombres”, en el que se incluyen datos estadísticos respecto de la cantidad de feminicidios para 2010, según tipo; las características de las víctimas y de los(as) victimarios(as) o presuntos(as) victimarios(as) para los casos de tentativas de feminicidio.



(CC) Sofía González



(CC) Agustín Sorgin

Estadísticas, medición y perspectiva de género

A partir de la última Conferencia Mundial de Naciones Unidas sobre la Mujer (Beijing, 1995), se sentaron las bases para pasar de la política de realización de estadísticas de mujeres a la plena incorporación de perspectiva de género en las estadísticas oficiales (Segob, 2015, p. 2). Esto no sólo consiste en desagregar la información por sexo, sino que es necesario realizar un análisis más profundo respecto de qué criterios y categorías deben tenerse en cuenta para captar, mediante información oficial, las desigualdades que afectan a mujeres y hombres desproporcionadamente. Este precedente no es menor, pues acentúa el deber de las instituciones de producir, integrar, compilar y difundir información estadística teniendo en cuenta las circunstancias, obstáculos y contextos diferenciados que afectan a las personas según su género.

Parte de los avances discutidos en la Conferencia de Beijing han sido adoptados por el Estado mexicano. Un ejemplo es la incorporación —formal— de perspectiva de género en el ámbito de información estadística, entendida como:

categoría de análisis de las representaciones sociales, las creencias y las atribuciones culturales que se asignan basadas en el sexo, generando modelos de “feminidad” y “masculinidad” que determinan expectativas sociales para las personas y que provocan desigualdades sociales, económicas, políticas y culturales (Segob, 2015, art. 3, fracción XI, p. 3).

A pesar de que esta definición debería ser suficiente para incorporar una perspectiva integral de género en proyectos estadísticos, algunos de los principales instrumentos de información empleados en esta investigación aún carecen de un enfoque diferenciado que vaya más allá de distinguir características esencialistas entre hombres y mujeres o de únicamente desagregar información por sexo.

Uno de los instrumentos abordados es la Enpol. Según el Inegi, el propósito de esta encuesta es generar información estadística sobre la experiencia del procedimiento penal e internamiento de la población de 18 años y más privada legalmente de la libertad como consecuencia de la comisión o supuesta comisión de un delito. Mediante solicitud de acceso a la información, Equis: Justicia para las Mujeres preguntó si el cuestionario principal utilizado para la Enpol había incluido perspectiva de género para la construcción de las preguntas. El Inegi respondió que, con base en la Ley Nacional de Ejecución Penal, “se construyeron preguntas que atienden específicamente a la realidad de las mujeres privadas de la libertad [...], información variada relacionada al proceso que llevó a la persona privada de la libertad al Centro Penitenciario, así como al contexto que ésta vive dentro [...]” (PNT, 2019). De igual manera, el Inegi indicó que, ya que los temas son múltiples, se decidió “indagar sobre

la información más representativa y concreta de cada eje temático” (PNT, 2019). Por lo tanto, “se construyó un conjunto de preguntas que recogen la experiencia de las mujeres privadas de la libertad, concretamente sobre las condiciones en las que enfrentan la maternidad y las condiciones de vida de los hijos que vivan con ellas en reclusión” (PNT, 2019).

Sin duda alguna, es importante recolectar información sobre maternidades dentro de prisión y también sobre las condiciones de vida de los hijos e hijas de mujeres privadas de la libertad. Sin embargo, incluir perspectiva de género en la recolección de datos sobre el procedimiento penal e internamiento de mujeres no debe limitarse a esos dos temas. Una de las razones es que la información obtenida utilizando sólo esas dos categorías de análisis no sería representativa del total de las mujeres privadas de la libertad, pues excluye el resto de identidades y características de las que no son ni han sido madres o que no tienen hijos o hijas viviendo con ellas dentro de la prisión. Otra razón es que los impactos diferenciados por género que tiene el procedimiento penal e internamiento no se limitan a la maternidad y a las condiciones de los hijos e hijas que viven dentro de las prisiones. Además, a pesar de que, en su respuesta, el Inegi afirma que el cuestionario de la Enpol incluye algunas preguntas sobre las condiciones en que las mujeres privadas de la libertad enfrentan la maternidad, no comprende preguntas sobre el proceso de maternidad dentro de prisión, y sólo recoge información referente a los hijos e hijas y acerca de la percepción de las madres sobre los servicios básicos para ellos.²⁴

Incorporar perspectiva de género en una encuesta sobre el procedimiento penal e internamiento de mujeres para diseñar políticas públicas enfocadas a disminuir la violencia contra ellas en

²⁴ Consultar preguntas 1.12 a 1.19 del Cuestionario General de la Enpol.

México incluye, por ejemplo, preguntas explícitas respecto de la relación de las mujeres privadas de la libertad y sus hijos, dependientes y redes de apoyo al exterior de la prisión; necesidades materiales de artículos para higiene personal; las condiciones en que se les garantiza el derecho a la libertad sexual; respecto de necesidades médicas como ginecología, obstetricia y salud mental, y acerca de las características de los planes de actividades y capacitaciones que se les ofrecen para la reinserción social, teniendo en consideración las opiniones y necesidades de las mujeres privadas de la libertad, entre otros cuestionamientos. Además, siempre es necesario incluir preguntas que puedan retratar las necesidades y condiciones de todas las mujeres de manera interseccional, considerando identidad sexual y de género, origen étnico, edad, condición social, orientación sexual, estado civil y, si la hubiere, discapacidad.

Otro de los instrumentos consultados para este documento es la Envipe 2019, cuyo objetivo general es obtener información con representatividad nacional y estatal que permita estimaciones de la prevalencia delictiva que afectó los hogares durante 2018, cifra negra, percepción de seguridad pública, desempeño de las instituciones a cargo de la seguridad pública y justicia, características de delito y victimización e impactos económicos y sociales del mismo (Inegi, 2019a). Sin embargo, a pesar de incluir algunos delitos sexuales, los cuestionarios están enfocados, principalmente, en delitos patrimoniales como robo, asalto, fraude y extorsión. En mucha menor medida se incluyen preguntas acerca de delitos que podrían estar relacionados con violaciones a derechos humanos, que también son relevantes en cuanto a la percepción de seguridad pública.

En un contexto a partir del cual se han implementado acciones del Estado para involucrar a las fuerzas armadas de manera activa en tareas de seguridad pública, valdría la pena incluir preguntas que permitan evaluar a las fuerzas de se-

guridad no sólo en términos de desempeño institucional, sino también como posibles agresores. Sobre todo porque hay evidencia suficiente — como se mostró en el primer capítulo — para sostener que, respecto de algunos tipos de violencia contra las mujeres en México, las fuerzas armadas son un factor involucrado con frecuencia. Asimismo, es necesario incluir preguntas que permitan captar, de manera interseccional, la percepción de seguridad de personas migrantes, transgénero e indígenas, pues sus percepciones y la violencia ejercida contra ellas suelen ser invisibilizadas o atendidas marginalmente.

Finalmente, para esta investigación también se utilizó la Endireh 2016, cuyo objetivo general es recopilar información detallada sobre las experiencias de violencia que han enfrentado las mujeres de 15 años o más, incluyendo tipo de violencia, de ámbito y de vínculo o relación con el o los agresores. La finalidad es disponer de datos que permitan estimar los principales indicadores sobre la prevalencia y gravedad de la violencia (Inegi, 2016a). En comparación con versiones anteriores de esta encuesta, los cuestionarios utilizados para la Endireh 2016 incluyen preguntas acerca de atención obstétrica y un apartado para mujeres mayores de 60 años. Sin duda, ambas inclusiones son aciertos en términos de recolección de información con perspectiva de género. No obstante, hay algunas otras observaciones que podrían mejorarse o considerarse para generar información estadística bajo una mirada interseccional.

En primer lugar, los cuestionarios utilizados para la Endireh 2016 analizan las relaciones en los hogares desde una perspectiva preponderantemente heterosexual. Esta visión no sólo excluye del instrumento a mujeres con identidades u orientaciones sexuales disidentes — como a las mujeres trans —, sino que invisibiliza algunos tipos de violencia que, sin información que se recoja mediante instrumentos del Estado para

realizar diagnósticos, no pueden ser atendidos mediante políticas públicas focalizadas o serán atendidos de manera deficiente.

También en relación con la interseccionalidad, la Endireh excluye desproporcionadamente a mujeres indígenas por no contar con los mecanismos básicos necesarios para captar la información de quienes no hablan español, pues al momento de la encuesta se “concluyó” con la entrevista de las mujeres que no hablaban español, excluyendo así su información y testimonios (Equis: Justicia para las Mujeres et al., 2019, p. 15). Esta exclusión es en particular preocupante si se considera que el 15% de las mujeres que hablan una lengua indígena son monolingües (Equis: Justicia para las Mujeres et al., 2019, p. 15).

Sobre este mismo tema, la Endireh tampoco capta información particular acerca de las experiencias de mujeres con discapacidad, pues tal categoría sólo está contemplada en dos preguntas de las 19 secciones de los cuestionarios. Una de las dos preguntas aparece en la sección del trabajo en el hogar, y cuestiona quién atiende o apoya a las personas con discapacidad. La otra está en la sección de mujeres de 60 años o más y tiene que ver con si la entrevistada padece alguna enfermedad, limitación física o discapacidad que le impida desplazarse sola. Ambas interrogantes son insuficientes para conocer las experiencias, contextos y testimonios acerca de los tipos de violencia que viven las mujeres con algún tipo de discapacidad.

En segundo lugar, ciertos conceptos son problemáticos. Uno de ellos es “relaciones sexuales”, definido en el glosario de la propia encuesta como “contacto físico entre personas fundamentalmente con el objeto de dar y/o recibir placer sexual, o con fines reproductivos y que para efectos de esta Encuesta, dicha relación concluye o culmina en el coito o penetración” (Inegi, 2019b). A pesar de que en ese glosario se reco-

noce que existen definiciones más amplias, y más allá de las implicaciones teóricas de incluir una perspectiva sexual antropocéntrica, este concepto es problemático no sólo porque excluye del imaginario colectivo otras formas de ejercicio de la sexualidad que no involucren coito o penetración, sino también porque invisibiliza otras formas más sutiles de violencia sexual contra las mujeres, que no necesariamente involucran coito o penetración.

Por ejemplo, al analizar preguntas de la encuesta como “¿la han obligado a tener relaciones sexuales contra su voluntad?”, si la definición de “relaciones sexuales” necesariamente involucra coito o penetración, entonces es posible que las mujeres que vivieron algún tipo de coerción sexual igual de grave o incluso más violenta, pero que no involucró coito o penetración, no lo conceptualicen como coerción sexual ni reporten que fueron obligadas a tener relaciones sexuales contra su voluntad.

Otro concepto problemático en todos los cuestionarios utilizados para la encuesta es “pareja o esposo”, definido en el glosario como “hombre que mantiene actualmente una relación íntima con la mujer elegida,²⁵ aunque sea en unión libre, o incluso de noviazgo si es soltera, independientemente de la residencia de él dentro o fuera del hogar” (Inegi, 2019b). Con este concepto se asume que todas las parejas de las mujeres entrevistadas son hombres, además de que la encuesta está pensada en términos conceptualmente heterosexuales que invisibilizan el registro de posibles supuestos de violencia entre parejas del mismo sexo, que deberían ser considerados.

Finalmente, a pesar de que uno de los propósitos de la encuesta es generar información detallada acerca de los tipos de violencia que viven las mujeres, sería relevante considerar la recolección de información sobre el mismo tema, pero para el

²⁵ Se refiere a la mujer encuestada.

caso de los hombres en los mismos ámbitos. Metodológicamente, esos datos permitirían plantear supuestos contrafactuales de investigación para encontrar violencias diferenciadas que afectan de modo desproporcionado a mujeres u hombres para, después, sugerir el diseño de políticas públicas enfocadas en cada tipo de violencia con base en sus características particulares.

Incorporar una perspectiva interseccional en las estadísticas oficiales es clave para disminuir la violencia contra las mujeres en México, pues la información generada sirve para realizar diagnósticos y diseñar y evaluar políticas públicas eficaces que puedan atender las particularidades de cada tipo de violencia en todos los espacios y contextos, y no sólo en aquellos por tradición pensados como los de violencia contra las mujeres en México.

Sin duda alguna, la recolección de información desagregada por sexo en varias encuestas²⁶ realizadas por el Inegi, que abarcan distintos temas, ha sido un enorme acierto en términos de estadística. Sin embargo, aún es necesario continuar incluyendo categorías adicionales —no estereotipadas e interseccionales— en los instrumentos que miden violencia, de tal suerte que logren reflejar obstáculos, condiciones y problemas sociales que afectan de manera diferenciada y desproporcionada a hombres y mujeres en el país.

²⁶ Algunos ejemplos de instrumentos que desagregan información por sexo son la Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares (ENIGH), la Encuesta Nacional sobre Uso del Tiempo (ENUT), la Encuesta Nacional de la Dinámica Demográfica (Enadid) y la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH), fundada por el Módulo sobre Ciberacoso (Mociba), entre otras..





Foto: Mariana López Zaldívar

Conclusiones

5

La violencia contra las mujeres se manifiesta de múltiples formas y en distintos espacios y contextos. En México, al menos durante los últimos 16 años, ha habido una tendencia a medir y estudiar la violencia en el espacio privado y bajo el contexto de las relaciones de pareja; sin embargo, es necesario ampliar la medición e investigación de otros espacios y manifestaciones que también afectan las vidas de las mujeres. De igual manera, es vital reconocer que ciertos contextos políticos y sociales —como la Guerra contra las Drogas— influyen directamente en el surgimiento o intensificación de algunos tipos de violencia contra las mujeres en México, por lo que incluir perspectiva de género en la medición y documentación de violencia debe involucrar, de manera forzosa, el análisis de tales contextos.

Medir y estudiar a profundidad cada manifestación de violencia contra las mujeres en México es un paso previo requerido para entender por qué la impunidad, al menos desde una perspectiva de género, debe evaluarse de forma integral y no sólo desde un enfoque punitivo. Ninguna definición o indicador de impunidad que se enfoque en elementos punitivos estará haciendo una medición integral y con perspectiva de género, pues excluiría del análisis, por un lado, los obstáculos adicionales que enfrentan las mujeres para siquiera acceder a la justicia penal y, por otro, invisibilizaría todas las agresiones que no son denunciadas. Por lo tanto, hay que construir definiciones e indicadores de impunidad que incluyan métricas enfocadas más en estudiar otros procesos de acceso a la justicia —en sentido amplio—, desde la disponibilidad de instituciones y su eficacia para obtener soluciones, hasta el proceso de reparación del daño.

Una de las propuestas de este documento es que, al menos en lo que respecta a la violencia contra las mujeres en México, comencemos a estudiar y a medir la impunidad como falta de acceso a la justicia desde una visión amplia —y en contraste con ausencia de castigo— que mida también la existencia y eficacia —o inexistencia e ineficacia— de las instituciones encargadas de atender violencia contra mujeres más allá de la tutela jurisdiccional. Este enfoque conceptual aplicado a políticas públicas permitiría diseñar estrategias de incidencia mejor enfocadas a cada una de las manifestaciones de violencia contra mujeres y atendiendo características y contextos particulares.

Para disminuir la impunidad y la violencia contra las mujeres en México, se debe tener presente que cada manifestación de violencia requiere de diagnóstico y estrategia propios. Es vital priorizar políticas públicas que prevengan la violencia frente a políticas públicas que la castigan, pues estas últimas son generalizadas

y dependen de un sistema de justicia penal funcional con el que no contamos. También hay que fortalecer las instituciones existentes encargadas de atender y disminuir violencias contra las mujeres, antes de crear mecanismos adicionales que sólo dupliquen funciones.

Asimismo, en términos de medición de impunidad y violencia contra las mujeres en México cabe tener en cuenta que **la incorporación de perspectiva de género en estadísticas oficiales no consiste sólo en desagregar la información por sexo, sino que es necesario incluir categorías adicionales —no estereotipadas e interseccionales— de recolección de datos en los instrumentos que miden violencia**, de modo que logren reflejar obstáculos, condiciones y problemas sociales que afectan de manera diferenciada y desproporcionada a hombres y mujeres.



(CC) Facción Latina

Recomendaciones

6

A. Medición y diagnóstico de impunidad y violencia contra las mujeres en México

- Diseñar instrumentos con representatividad nacional y estatal de medición de violencia contra las mujeres en el espacio público y con perspectiva de género. Esto implica no sólo desagregar información por sexo, sino también incluir un análisis profundo de contextos y circunstancias de violencia que afectan a mujeres y hombres de manera diferenciada.

- Ampliar las mediciones institucionales y análisis de violencia para poder estudiar, con la misma cobertura y profundidad con que se ha analizado la violencia en el espacio privado, todas las manifestaciones en espacios públicos y que son ejercidas tanto por particulares como por autoridades del Estado.
- Al aplicar los cuestionarios de cualquier instrumento institucional es fundamental prever los medios lingüísticos y logísticos necesarios para que tales cuestionarios puedan ser contestados por cualquier persona, incluyendo mujeres indígenas y con discapacidad.
- No suspender la Enpol y realizarla periódicamente, pues es una fuente imprescindible de datos para conocer la experiencia del procedimiento penal e internamiento de la población privada de la libertad, como consecuencia de la comisión o supuesta comisión de un delito.
- Incorporar perspectiva de género en la Enpol más allá de desagregar datos por sexo y de hacer preguntas sobre maternidad e hijos dentro de prisión. También hay que incluir preguntas acerca de la relación de las mujeres privadas de la libertad y sus hijos, dependientes y redes de apoyo al exterior; necesidades materiales de artículos para higiene personal; condiciones en las que se les garantiza el derecho a la libertad sexual; necesidades médicas de ginecología, obstetricia y salud mental, y acerca de las características de los planes de actividades y capacitaciones que se les ofrecen para la reinserción social. Debe tenerse en cuenta la identidad sexual y de género, origen étnico, edad, condición social, orientación sexual, estado civil y, en su caso, discapacidad de las mujeres privadas de la libertad.
- Comenzar a medir y estudiar la impunidad desde otra perspectiva no necesariamente punitiva. Es decir, construir definiciones e indicadores de impunidad que incluyan métricas que prioricen otros procesos de acceso a la justicia que van desde la disponibilidad de instituciones y su eficacia para obtener soluciones, hasta el proceso de reparación del daño.
- Incorporar, en los cuestionarios utilizados para la Envipe, preguntas acerca del desempeño y actuación de las fuerzas armadas, pues también están involucradas en tareas de seguridad, y por tanto, de percepción de seguridad pública. Además, incluir preguntas que permitan captar, de manera interseccional, datos acerca de la percepción de seguridad de personas migrantes, transgénero e indígenas.
- Incluir perspectiva de género en el estudio de violencia en el ámbito privado bajo el contexto de relaciones de pareja también implica recolectar información acerca de parejas no heterosexuales. Por lo tanto, es necesario incluir la posibilidad de responder los cuestionarios de la Endireh desde una postura de sexualidad e identidad sexual disidentes.
- Actualizar el catálogo conceptual utilizado en la Endireh, para que los conceptos sean incluyentes e incorporen perspectiva de género y derechos humanos. En particular, reevaluar los conceptos “relaciones sexuales” y “pareja o esposo”.
- Construir definiciones e indicadores de impunidad que incluyan métricas enfocadas más en estudiar otros procesos de acceso a la justicia —en sentido amplio— desde la disponibilidad de instituciones y su eficacia para obtener soluciones hasta el proceso de reparación del daño.

B. Diseño e implementación de políticas públicas

- Diseñar e implementar políticas públicas que también atiendan problemas de violencia más allá del espacio privado y bajo contextos de relaciones de pareja.
- Fundamentar, con diagnósticos y evidencia, decisiones y reformas legislativas relacionadas con la disminución de la violencia contra las mujeres.
- Atender recomendaciones internacionales en materia de políticas públicas con perspectiva de derechos humanos y de género.
- Incentivar la medición de violencia contra las mujeres en contextos de violencia armada, control de armas, encarcelamiento de mujeres por delitos contra la salud relacionados con drogas, militarización de la seguridad pública y detención de mujeres por fuerzas armadas.
- Fomentar la investigación e implementación de políticas públicas respecto de la violencia armada. En particular, la producción, distribución, importación, compra-venta y control de armas de fuego en México.
- Fomentar la investigación, en términos de riesgo, acerca de la relación entre violencia armada y contextos de violencia contra las mujeres en el espacio privado.
- Transparentar el ingreso legal y los controles de ingreso de armas que son utilizadas por policías y fuerzas armadas en México.
- Investigar y monitorear la adquisición legal e ilegal de armas de fuego por parte de particulares en México.
- No fomentar la implementación de políticas públicas que impliquen el uso de fuerza armada para el control de la seguridad pública.
- Priorizar el diseño e implementación de políticas públicas preventivas de violencia contra las mujeres, frente a políticas públicas punitivas que se enfocan en la continua creación de delitos e incremento de penas.
- En implicaciones de política pública, recordar que la tutela jurisdiccional es sólo una parte del derecho de acceso a la justicia, pues tal derecho también implica que las mujeres cuenten con instituciones eficaces que respeten, protejan y garanticen sus otros derechos.
- Pensar, estudiar y medir la impunidad que afecta a las mujeres en México desde una visión integral que no se limite a ver la ausencia de castigo y la ineficacia del sistema penal como indicadores, sino que tenga en cuenta la falta de acceso a la justicia en sentido amplio y no sólo delimitada al sistema de justicia penal.
- Garantizar mecanismos mediante los cuales la sociedad civil pueda participar en el monitoreo y evaluación de políticas públicas encaminadas a disminuir la violencia contra las mujeres en México. Lo anterior sin que el Estado delegue sus obligaciones de respetar, proteger y garantizar derechos.

MINICIDIO
ERGENCIA
CIONAL

SomosMara

i..NO SOY
OBJETO,
ESTE CUERPO
ES MIO,
NO SE TOCA,
NO SE VIOLA,
NO SE MATA..!

#TodasSomosMara

i..NO SOY
OBJETO,
ESTE CUERPO
ES MIO,
NO SE TOCA,
NO SE VIOLA,
NO SE MATA..!

FEMINICIDIO
EMERGENCIA
NACIONAL

Referencias

- AI (Amnistía Internacional). (2016). Sobrevivir a la muerte. Tortura de mujeres por policías y fuerzas armadas en México. Recuperado de <https://cutt.ly/YrCPcJM>
- AI. (2014). México fuera de control: tortura y malos tratos en México. Recuperado de <https://cutt.ly/cr-CPxRI>
- Altamirano, C. (2 de mayo de 2019). Procuraduría de CDMX pide disculpa pública a familia de Lesvy Berlín; su madre exige justicia. Animal Político. Recuperado de <https://cutt.ly/FrZzbth>
- Aristegui Noticias. (29 de agosto de 2019). Secretaria de las mujeres de la CDMX llama "feminazis" a feministas y luego se disculpa [Video]. Aristegui Noticias. Recuperado de <https://cutt.ly/hrZxNQf>
- Briseño, P. (7 de marzo de 2014). De nueva cuenta; mujer da a luz en patio de hospital de Oaxaca. Excélsior. Recuperado de <https://cutt.ly/rrZbvou>
- Camhaji, E. (16 de septiembre de 2017). Hallada muerta Mara Castilla, la joven desaparecida tras abordar un coche de Cabify. El País. Recuperado de <https://cutt.ly/krZcVvW>
- CDHDF (Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal). (2018). Recomendación 01/2018: Falta de debida diligencia reforzada en la investigación del posible feminicidio de Lesvy Berlín Rivera Osorio, y negligencia en la atención a sus familiares, México. Recuperado de <https://cutt.ly/SrLXZUt>
- CDHDF. (2016). Recomendación 6/2016: Omisión de investigar y atender de manera oportuna, diligente, integral y con perspectiva de género la violencia contra las mujeres, México. Recuperado de <https://cutt.ly/5rLFvYX>
- Centro Prodh (Centro de Derechos Humanos "Miguel Agustín Pro Juárez", A. C.). (2018). Mujeres con la Frente en Alto. Informe sobre la tortura sexual en México y la respuesta del Estado. Recuperado de <https://cutt.ly/GrCPQjr>
- CIDE-Área de Derechos Sexuales y Reproductivos, Data Cívica y Equis: Justicia para las Mujeres. (2019). Serie: #DatosViolenciaYGénero, parte 1 [Video]. CIDE-Área de Derechos Sexuales y Reproductivos, Data Cívica y Equis: Justicia para las Mujeres. Recuperado de <https://cutt.ly/irCPwC9>
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos). (2015). Situación de derechos humanos en México. Recuperado de <https://cutt.ly/xrXRbRT>
- CMDPDH (Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos). (2019). Informe alternativo de las organizaciones de la sociedad civil de México al Comité contra la Tortura en la ONU 2012-2019. Recuperado de <https://cutt.ly/orCPTAK>
- CNN en Español. (13 de junio de 2017). El crimen de Valeria: la niña de 11 años víctima de asesinato y violación en México. CNN en Español. Recuperado de <https://cutt.ly/irZcuES>
- CoIDH (Corte Interamericana de Derechos Humanos). (2018a). Caso Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México. Resumen oficial emitido por la Corte Interamericana de la sentencia de 28 de noviembre de 2018 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), México. Recuperado de <https://cutt.ly/trLZMf5>
- CoIDH. (2018b). Caso Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), México. Recuperado de <https://cutt.ly/erJI9bW>
- CoIDH. (2010). Caso Fernández Ortega y otros vs. México. Sentencia de 30 de agosto de 2010. (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), México. Recuperado de <https://cutt.ly/xrJzXym>
- CoIDH. (2009a). Caso González y otras ("campo algo donero") vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas), México. Recuperado de <https://cutt.ly/OrLLOXJ>
- CoIDH. (2009b). Caso Rosendo Cantú y otra vs. México, ficha técnica. México. Recuperado de <https://cutt.ly/yrJxi8G>
- Data Cívica y CIDE-Área de Derechos Sexuales y Reproductivos del Programa de Derecho a la Salud. (2019).

- Claves para entender y prevenir los asesinatos de mujeres en México. Recuperado de <https://cutt.ly/yrCPixU>
- Equis: Justicia para las Mujeres. (2019). (In)justicia abierta. Ranking de la opacidad judicial en México. Recuperado de <https://cutt.ly/DrCJgnT>
- Equis: Justicia para las Mujeres, Intersecta, RAI (Red Nacional de Abogadas Indígenas), RNR (Red Nacional de Refugios) y Centro Profesional Indígena de Asesoría, Defensa y Traducción, A. C. (2019). Acceso a la justicia para las mujeres indígenas. Informe sombra para el Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación Racial. Recuperado de <https://cutt.ly/srCDJOJ>
- Equis: Justicia para las Mujeres y Transversal. (2019). La capacitación judicial en derechos de las personas con discapacidad: un largo camino por recorrer. Recuperado de <https://cutt.ly/prVYobU>
- Equis: Justicia para las Mujeres. (2017a). Políticas de drogas, género y encarcelamiento en México: una guía para políticas públicas incluyentes. Recuperado de <https://cutt.ly/RrCPdVk>
- Equis: Justicia para las Mujeres. (2017b). Centros de Justicia para las Mujeres (Cejum). Informe sobre el estado de la política pública a nivel nacional. Recuperado de <https://cutt.ly/1rVE2FU>
- Frías, S. M. (mayo-agosto de 2017). 25 años de investigación cuantitativa y cualitativa sobre violencia en contra de las mujeres en México. *Realidad, Datos y Espacio. Revista Internacional de Estadística y Geografía*, 8(2), 12 y 14.
- Gobierno de México-Presidencia de la República. (2019). Primer informe de gobierno 2018-2019. Recuperado de <https://cutt.ly/vrCSkt1>
- Inegi (Instituto Nacional de Estadística y Geografía). (2019a). Objetivo general. En Inegi, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2019. Recuperado de <https://cutt.ly/JrVodSv>
- Inegi. (2019b). Glosario. En Inegi, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) 2019. Recuperado de <https://cutt.ly/grVOAHS>
- Inegi. (2018). Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal 2018. Recuperado de <https://cutt.ly/4rCStph>
- Inegi. (2016a). Objetivo general. En Inegi, Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh) 2016. Recuperado de <https://cutt.ly/3rC1O16>.
- Inegi. (2016b). Marco conceptual. En Inegi, Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh) 2016. Recuperado de <https://cutt.ly/3rC1O16>.
- Inegi. (2016c). Principales resultados. En Inegi, Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh) 2016. Recuperado de <https://cutt.ly/DrCIAMD>
- Le Clercq-Ortega, J. A. y Rodríguez-Sánchez Lara, G. (Coords.). (2018). La impunidad subnacional en México y sus dimensiones IGI-MÉX 2018. México: Universidad de las Américas Puebla / UDLAP Jenkins Graduate School / Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia.
- Le Clercq-Ortega, J. A. y Rodríguez-Sánchez Lara, G. (Coords.). (2017). Dimensiones de la impunidad global. Índice Global de Impunidad 2017 (IGI-2017). México: Universidad de las Américas Puebla / UDLAP Jenkins Graduate School / Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia.
- LGAMVLV (Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia). (13 de abril de 2018). Diario Oficial de la Federación (DOF). Recuperado de <https://cutt.ly/orVRbbH>
- México Evalúa. (2019). Hallazgos 2018: seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal en México. Recuperado de <https://cutt.ly/qrCSQIX>
- Núñez, L. (1 de agosto de 2019). Después del MeToo, trascender lo individual. *Letras Libres*. Recuperado de <https://cutt.ly/irLC17v>
- ONU (Organización de las Naciones Unidas). (20 de diciembre de 1993). Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer (85a sesión plenaria,

- aprobada por la Asamblea General). Recuperado de <https://cutt.ly/6rZQwPW>
- ONU-Asamblea General (2017). Informe de seguimiento del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Recuperado de <https://cutt.ly/hrCPVZm>
- ONU-Asamblea General (2014). Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas, crueles, inhumanos o degradantes, sobre su misión a México (21 de abril a 2 de mayo de 2014). Recuperado de <https://cutt.ly/GrCPCUb>
- ONU Mujeres. (s. f.). Hechos y cifras: acabar con la violencia contra mujeres y niñas. Recuperado de <https://cutt.ly/TrXQNJu>
- Ospina-Escobar, A. y Angulo-Corral, L. (1 de agosto de 2019). Mujer adicta da a luz a bebé muerto en baño público. Nexos. Recuperado de <https://cutt.ly/5rLVOR6>
- Pecova, A. (8 de marzo de 2018). ¿De qué sirven las capacitaciones sobre perspectiva de género en el poder judicial? Letras Libres. Recuperado de <https://cutt.ly/4rVTXYy>
- Pérez-Correa, C., Ríos-Cázares, A., Vela, E. y Cejudo, G. M. (2016). Alerta de violencia de género: consideraciones mínimas para la acción gubernamental (documento de discusión). México: CIDE.
- Pérez-Correa, C. (Ed.). (2015). De la detención a la prisión. La justicia penal a examen. México: CIDE.
- PNT (Plataforma Nacional de Transparencia). (2018). Solicitud de información núm. 0000400101718, dirigida a la Secretaría de Gobernación, México.
- PNT. (2019). Solicitud de información núm. 4010000046619, dirigida al Instituto Nacional de Estadística y Geografía, México.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) y ONU Mujeres. (2017) Del compromiso a la acción: políticas para erradicar la violencia contra las mujeres en América Latina y el Caribe. Documento de análisis regional. Recuperado de <https://cutt.ly/TrVY2OG>
- SCJN (Suprema Corte de Justicia de la Nación). (2015). Amparo en revisión 554/2013 (derivado de la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción 56/2013). Quejosa: Irinea Buendía Cortez (madre de Mariana Lima Buendía). Recuperado de <https://cutt.ly/1rCF-BBw>
- SCJN. (marzo, 2013). Derecho de acceso a la justicia. Sus etapas. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Primera Sala, libro XVIII, t. 1, p. 882. Recuperado de <https://cutt.ly/arCDRU8>
- Segob (Secretaría de Gobernación). (30 de diciembre de 2015). Acuerdo por el que se publican los lineamientos para incorporar la perspectiva de género en el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica. Diario Oficial de la Federación (DOF). Recuperado de <https://cutt.ly/HrVlelD>
- Suárez, A. K. (2017). En legítima defensa. Yakiri Rubio y la gran batalla contra la violencia machista y el sistema penal. México: Grijalbo.
- Vela, E. (12 de febrero de 2019). ¿Una milicia con perspectiva de género? Animal Político. Recuperado de <https://cutt.ly/OrCPgLK>
- Willers, S. (septiembre-diciembre, 2016). Migración y violencia: las experiencias de mujeres migrantes centroamericanas en tránsito por México. Sociológica, recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732016000300163

Ana Pecova
Directora Ejecutiva

Isabel Erreguerena
Coordinadora del Área de Políticas Públicas

INVESTIGACIÓN Y REDACCIÓN

Mariana López Zaldivar
Oficial de proyecto

REVISIÓN Y COMENTARIOS

Alejandra Padilla
Asistente Ejecutiva

Tania Hernández
Desarrollo Institucional

Ángela Guerrero
Oficial Senior

Estefanía Vela
Directora Ejecutiva Intersecta

EDICIÓN

Laura Zúñiga Orta
Corrección de estilo

DISEÑO

Mercedes Lozano
René Angulo

COMUNICACIÓN

Giovanna Salazar
Coordinadora de Comunicación

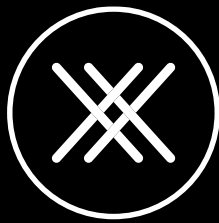
AGRADECIMIENTOS

Natacha Lopvet

Diciembre , 2019



E Q U I S
Justicia para las mujeres



E Q U I S
Justicia para las mujeres