

Las dos pandemias

Violencia contra las mujeres en
México en el contexto de COVID-19



Índice

Resumen Ejecutivo	4
I. Violencia contra las mujeres en México antes de la pandemia por COVID-19	6
II. Violencia contra las mujeres durante la pandemia por COVID-19	8
A. Asesinatos de mujeres en México	9
B. Llamadas de auxilio	11
1. Llamadas al 911	
2. Llamadas a la Línea Mujeres de la Ciudad de México	
3. Atenciones en la Red Nacional de Refugios	
4. Investigaciones penales abiertas por el delito de violencia familiar	
C. Respuestas institucionales frente al aumento de violencia contra las mujeres	18
1. Poder Judicial	
a) Órdenes de protección	
b) Medidas precautorias en materia familiar	
c) Medidas precautorias en materia penal	
d) Pensión alimenticia	
e) Centros de convivencia familiar	
f) Buenas prácticas de los Poderes Judiciales	
g) Malas prácticas de los Poderes Judiciales	
2. Políticas públicas y decisiones gubernamentales	
a) Refugios debilitados	
b) Austeridad presupuestaria	
c) Recortes presupuestarios a las Casas de la Mujer Indígena (CAMI)	
d) Centros de Justicia para las Mujeres	
III. Otras violencias	37
A. Punitivismo	38
1. Militarización	
2. Uso excesivo del derecho penal	
B. Mujeres privadas de la libertad	41
1. Hacinamiento y condiciones de internamiento	
2. Acceso a la justicia: sólo asuntos prioritarios o urgentes	
3. Ley de Amnistía como buena práctica	
IV. Transparencia y acceso a la información	46
A. Transparencia activa	
B. Transparencia proactiva	
C. Falta de interseccionalidad	
D. Datos poco oportunos	
E. Información insuficiente y poco accesible	
F. Buenas prácticas y recomendaciones	
Referencias y notas	51

En México, se confirmó el primer caso de COVID-19 el 28 de febrero de 2020. Después de semanas de preparación, el 24 de marzo, se implementaron las “Jornadas de Sana Distancia”¹, nombre que el Gobierno Federal le asignó a la política que incluía la suspensión de toda actividad “no esencial” y el resguardo en casa.²

El presente Informe fue elaborado para responder a la convocatoria lanzada por la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, la Sra. Dubravka Šimonović, relativa al COVID-19 y el incremento de la violencia doméstica contra las mujeres. Por lo tanto, este documento tiene un doble propósito: por un lado, proporcionar información sobre cómo la pandemia ha afectado la violencia contra las mujeres, incluida la que viven en el contexto familiar; y, por otro, proporcionar información sobre cómo ha reaccionado el gobierno a esta violencia.



Resumen Ejecutivo

Desde antes de la pandemia por COVID-19, la violencia contra las mujeres en México ya era un problema público preocupante. Sin embargo, a pesar de las políticas que se han implementado para prevenir y atender este problema en las últimas décadas, algunos tipos de violencia contra las mujeres no han disminuido, sino que incluso han aumentado. De igual manera, durante la pandemia, algunos tipos de violencia – como la violencia familiar, los asesinatos y las llamadas de auxilio – se han intensificado, además de que también han surgido otros contextos de violencia que afectan de manera diferenciada y desproporcionada a las mujeres.

En México, se ha registrado un aumento notable tanto en asesinatos de mujeres, llamados de auxilio relacionados con violencia y aperturas de investigaciones penales por violencia familiar durante la contingencia sanitaria. Por un lado, en lo que respecta a violencia letal contra las mujeres, el total de mujeres asesinadas en abril de 2020 significó, en promedio, 11.2 mujeres asesinadas por día. Además, de marzo de 2020 a abril de 2020, los asesinatos de las mujeres aumentaron en un 2%; mientras que los asesinatos de hombres se redujeron un 0.2%. Por otro lado, el total de llamadas relacionadas con violencia sexual, familiar y contra las mujeres, en abril de 2020, se traduce en un promedio de 143 llamadas por hora. OSCs que se dedican a prevenir y atender violencia contra las mujeres también han advertido de este incremento. La Red Nacional de Refugios, por ejemplo, documentó un aumento en las atenciones,

acompañamientos y orientaciones brindadas entre marzo y mayo de 2020, periodo en el que atendió a 12,710 mujeres, niñas y niños a través de llamadas y mensajes de auxilio, así como a través de espacios de prevención y protección. Finalmente, los registros de marzo de 2020 representan la mayor tasa de apertura de investigaciones penales por violencia familiar desde que el delito comenzó a ser registrado a nivel nacional en 2015.

Las políticas públicas y las respuestas institucionales a la violencia contra las mujeres en México no han sido suficientes ni antes ni durante la pandemia por COVID-19. Por un lado, en cuanto al acceso a la justicia mediante tribunales, al analizar los servicios disponibles de los Poderes Judiciales, es posible concluir que existe una grave deficiencia de coordinación, misma que obstaculiza el acceso a la justicia para las mujeres durante la emergencia sanitaria. Además de que la información respecto de los servicios disponibles en los tribunales, así como el contenido de dicha información no es entendible ni de fácil acceso para todas las personas. Por otro lado, ha sido la sociedad civil organizada y los movimientos feministas quienes han respondido a las necesidades, problemas y demandas de las violencias contra las mujeres durante la pandemia, además de que varias acciones y decisiones gubernamentales han obstaculizado la prevención de violencia en vez de atenderla. La austeridad presupuestaria sin perspectiva de género ni derechos humanos; el debilitamiento e incertidumbre presupuestarios de los refugios que atienden a víctimas de violencia;

recortes presupuestales que tienen efectos negativos en programas de atención a grupos en situación de vulnerabilidad; la priorización de otros programas gubernamentales –algunos incluso incompatibles con los derechos de las mujeres–; y las fallas acumuladas de algunas políticas públicas son sólo cinco ejemplos de la falta de estrategias y políticas del Estado que contribuyan a hacer frente a la violencia contra las mujeres en México no sólo durante la pandemia, sino desde antes.

Si bien la violencia doméstica contra las mujeres se ha agudizado durante la pandemia y continúa siendo un problema grave en México, también es cierto que hay otros contextos y tipos de violencia que también están teniendo repercusiones en la integridad y derechos de las mujeres. El uso excesivo del derecho penal para hacer frente a la pandemia por COVID-19, lo que también involucra muchas más detenciones y encarcelamientos; la militarización de la seguridad pública; y las pésimas condiciones de internamiento de las mujeres privadas de la libertad en prisiones, así como la falta de acceso a la justicia para ellas son tres contextos que, en conjunto, únicamente elevan el –ya de por sí alto– riesgo de que las mujeres sean víctimas de violencia en el país.

Finalmente, en México, la información pública que permitiría evaluar el impacto que las medidas de confinamiento y el contexto de crisis han tenido en la violencia contra las mujeres ha resultado insuficiente, poco oportuna y se ha visto limitada por las medidas sanitarias.

Por un lado, uno de los problemas –transversal a la información que genera el Estado mexicano– es la falta de interseccionalidad. Lo anterior implica que no podemos saber cómo es que la violencia durante la pandemia ha afectado a las mujeres de manera diferenciada. Por otro lado, en algunos casos, la información pública acerca de algunas modalidades de violencia contra las mujeres no es inmediata, sino que se hay un desfase entre el momento en el que se denuncian ciertos hechos o se inician las investigaciones y el momento en el que es posible tener acceso a esa información. Si esto no cambia, la información detallada, por ejemplo, sobre los homicidios de mujeres que están sucediendo en el contexto de COVID-19 estará disponible públicamente un año y medio después. Este desfase limita la posibilidad de emprender acciones informadas y oportunas de política pública. Finalmente, la calidad y el formato de la información no permiten realizar análisis completos de violencia, además de que hay datos fundamentales que se excluyen de la información que se publica.

En el contexto de la pandemia por COVID-19, la violencia contra las mujeres no ha desistido. Por el contrario, ha aumentado. Sin embargo, las medidas, estrategias, políticas públicas y autoridades del Estado mexicano no han estado a la altura de su encomienda.

***I** • Violencia contra las mujeres en México antes de la pandemia por COVID-19*



Nos parece importante reconocer que, desde antes de la pandemia, la violencia contra las mujeres en México ya era un problema público importante. Como se ha documentado y denunciado hasta el cansancio, desde el 2007, los asesinatos³ de las mujeres comenzaron a aumentar dramáticamente en el país, pasando de ser 1,089 en el 2007 (una tasa de 2 mujeres por cada 100,000) a 3,824 en el 2019 (una tasa de 5.9 mujeres por cada 100,000).⁴ Según estimaciones de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, México es de los países con las tasas más altas de asesinatos de mujeres en el mundo.⁵

Si bien no todos los asesinatos de las mujeres han ocurrido en casa en un contexto de violencia familiar, ésta sí es una violencia que impacta a las mujeres desproporcionadamente en comparación con los hombres. Entre los años 2000 y 2018, por ejemplo, 3 de cada 10 mujeres fueron asesinadas en sus propios hogares, en comparación con 1 de cada 10 hombres. Adicionalmente, en los pocos casos en donde se registró si la víctima sufrió o no violencia familiar de manera previa al homicidio,⁶ resulta que alrededor del 57% de los asesinatos de mujeres ocurrieron en contextos de violencia familiar, mientras que, en el caso de los hombres, esta proporción disminuyó a 16.7%.⁷ Lo que los datos también muestran es que, a pesar de todas las políticas que en las últimas décadas se han implementado para prevenir y atender la violencia familiar, los asesinatos de mujeres en casa no sólo no se han logrado disminuir, sino que también han aumentado.⁸

Además de los asesinatos de mujeres, la violencia familiar, que no necesariamente culmina en un asesinato, era ya un problema enorme también.⁹ Para dimensionarlo:

de acuerdo con datos de la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (2016), en México, el 44% de las mujeres mayores de 15 años habían vivido al menos un incidente de violencia a lo largo de su última relación de pareja.¹⁰ En el contexto de la relación de pareja, el 40.1% reportó haber vivido violencia emocional, el 20.9% violencia económica, el 17.9% violencia física y el 6.5% violencia sexual. Y si bien 8 de cada 10 mujeres que vivieron esta violencia no pidieron apoyo a ninguna institución, ni presentaron una queja o denuncia, desde el 2016 el delito de violencia familiar era ya el **segundo delito** con más investigaciones penales abiertas por las fiscalías en el país.¹¹ El único delito con más investigaciones abiertas era el de robo.

Justo por los niveles de violencia que se viven en el país, las mujeres en México llevan años movilizándose, exigiendo una mejor respuesta por parte del gobierno. Y este año, el 8 y 9 de marzo, días antes de que se decretara la política de “Quédate en casa”, vimos la que se convirtió en la manifestación de mujeres más grande del país. Fueron decenas de miles las mujeres que, en todo el país, salieron a marchar el 8 de marzo y fueron decenas de miles las que, un día después, pararon para protestar por las vidas de las mujeres.

Todo esto es relevante porque muestra que, desde antes de la pandemia, el Estado ya tenía un problema que atender. Por esta sola razón, el Estado debió de haber previsto medidas específicas para lidiar con la violencia contra las mujeres durante la pandemia. Lo que este Informe pretende mostrar es que, *a pesar de la pandemia*, la violencia contra las mujeres no ha desistido. Por el contrario: los asesinatos y las llamadas de auxilio, han aumentado. Y, a pesar de ello, las medidas del Estado no han estado a la altura de su encomienda.

II • *Violencia contra las mujeres durante la pandemia por COVID-19*

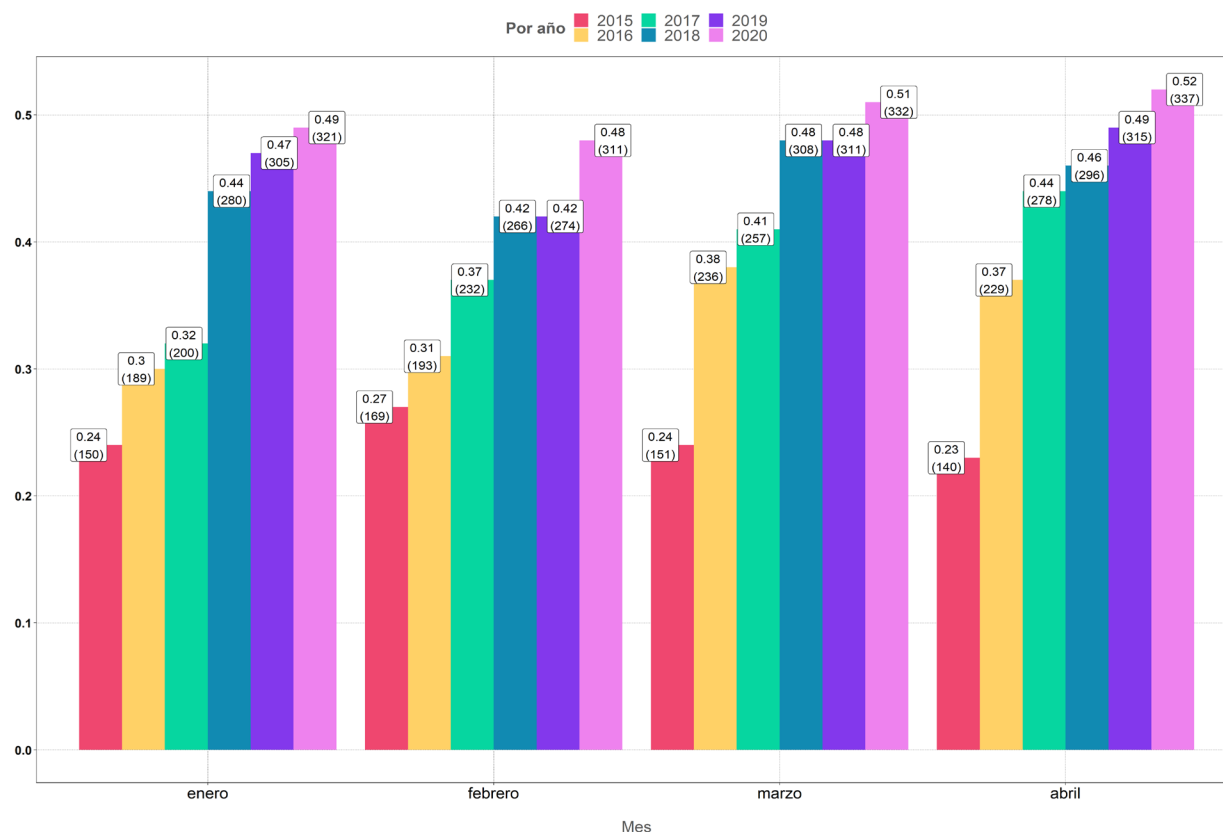


A. Asesinatos de mujeres en México

En abril de 2020, hubo un total de **337 mujeres asesinadas**, según el análisis de Intersecta de los datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). Esta proporción significó, en promedio, 11.2 mujeres asesinadas por día y *es la cifra mensual más alta registrada en lo que va del año*.¹² También es el abril con más asesinatos de mujeres desde 2015. De hecho, si se compara marzo de 2020 con abril de 2020, puede verse que los asesinatos de mujeres aumentaron en un 2%, mientras que los de los hombres se redujeron un 0.2%. El hecho de que aún con la implementación de las medidas de distanciamiento social y confinamiento en casa los asesinatos de mujeres hayan aumentado, demuestra la persistencia de la crisis de violencia en México.

Tasa de mujeres víctimas de asesinato en México

Por mes



Fuente: Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. La tasa es calculada con base en la población de mujeres en el país para cada año, según las estimaciones de la CONAPO. Datos procesados por Intersecta (intersecta.org).

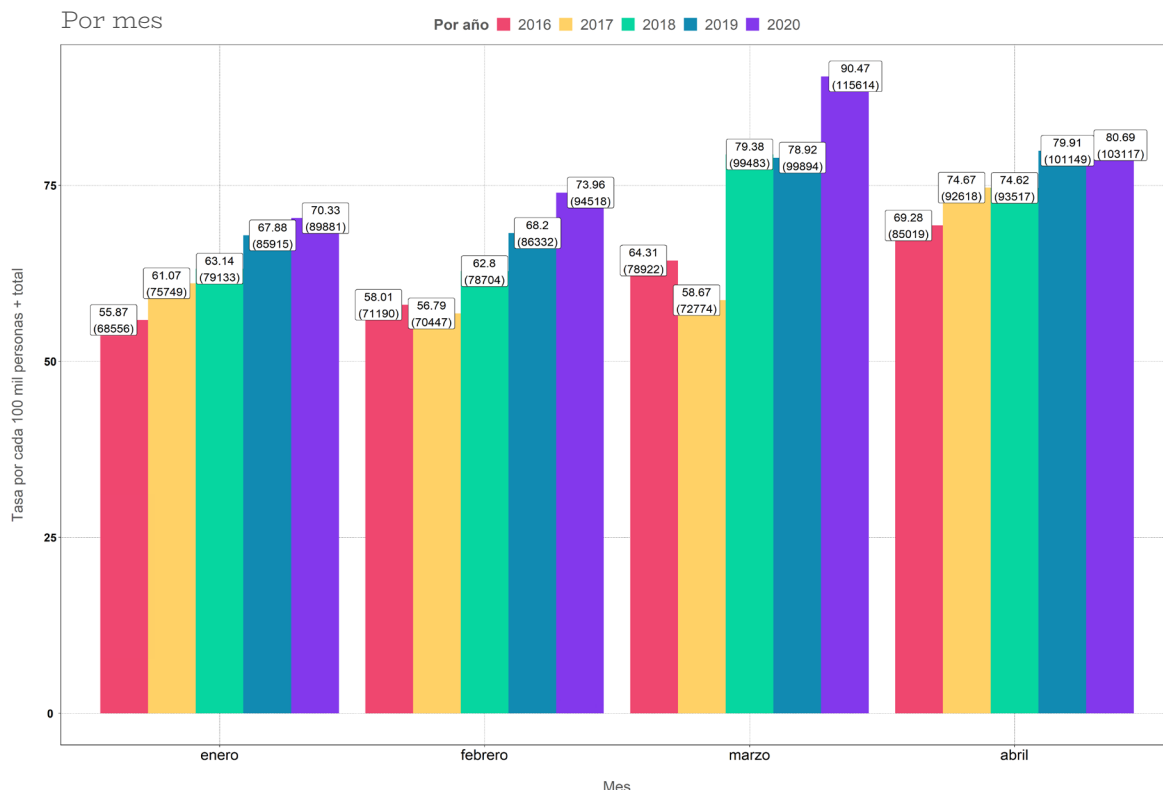
B. Llamadas de auxilio

Tal como se ha documentado en diferentes regiones alrededor del mundo donde se ha decidido implementar medidas de confinamiento en casa para evitar el contagio de COVID-19, México ha registrado un aumento notable en los llamados de auxilio relacionados con la violencia contra las mujeres. Para demostrarlo, tenemos tres fuentes distintas: las llamadas hechas al 911 en el país; las llamadas hechas a la Línea Mujeres en la Ciudad de México; y las llamadas y atenciones brindadas por la Red Nacional de Refugios.

1. Llamadas al 911

En primera instancia, se cuenta con los registros de las llamadas de emergencia hechas al 911 en el país. Con base en información emitida en los reportes mensuales del SESNSP,¹³ Intersecta encontró que,¹⁴ **en el mes de abril de 2020, se registró un total de 103,117 llamadas relacionadas con violencia sexual, familiar y contra las mujeres**, lo que significó aproximadamente un promedio de 143 llamadas por hora. Al comparar abril de 2020 con el mes de abril de años anteriores, puede verse que abril de 2020 es el que tiene más llamadas de este tipo. De las 103,117 llamadas, el 57.2% fueron por violencia familiar, el 19.3% por violencia de pareja, el 22% por violencia contra la mujer y el 1.4% por violencia sexual.¹⁵

Llamadas hechas al 911 relacionadas con violencia sexual, familiar y contra la mujer en México

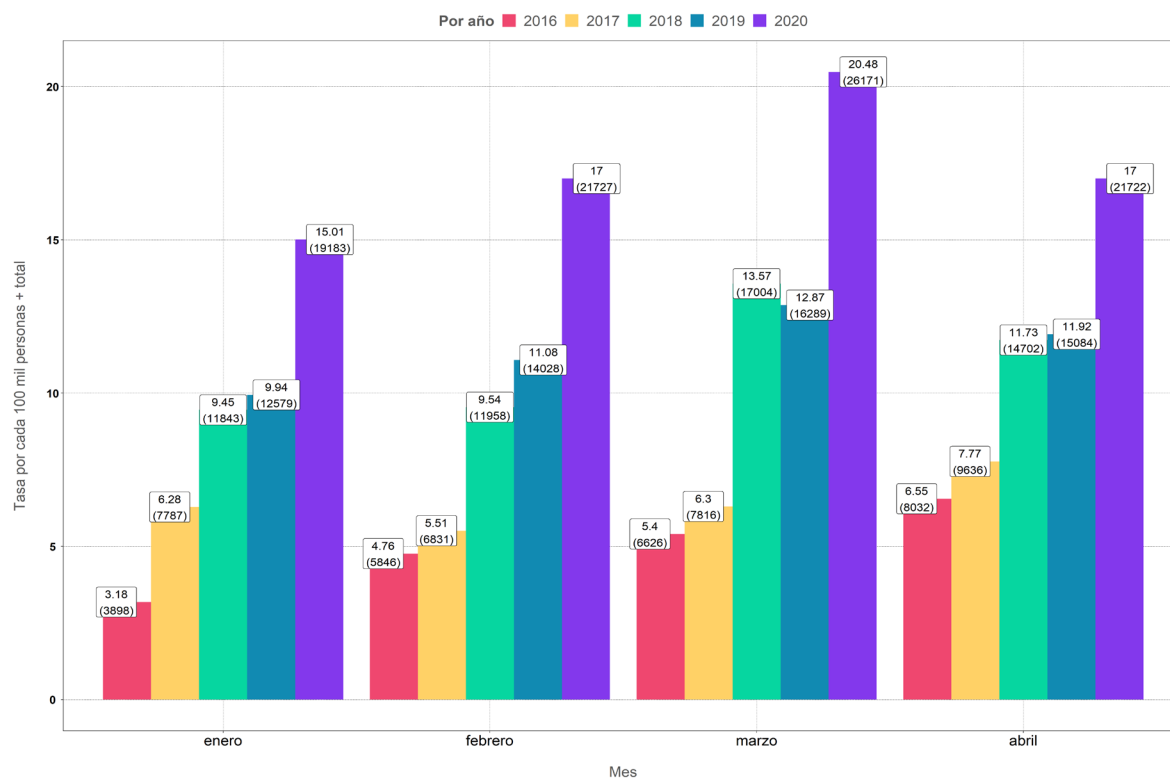


Fuente: Reporte mensual del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública sobre violencia contra la mujer. La tasa es calculada con base en la población del país para cada año, según las estimaciones de la CONAPO. Datos procesados por Intersecta (intersecta.org).

En el caso concreto de **llamadas al 911 relacionadas con “violencia contra la mujer”**, sólo en el mes de abril de 2020, se recibieron 21,722 llamadas. Son 30, en promedio, por hora. Esa cifra representa un aumento del 42% respecto del mes de abril del año previo. Es, también, el abril con el mayor número de llamadas de este tipo desde que se tiene registro.

Llamadas hechas al 911 relacionadas con violencia contra la mujer en México

Por mes



Fuente: Reporte mensual del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública sobre violencia contra la mujer. La tasa es calculada con base en la población del país para cada año, según las estimaciones de la CONAPO. Datos procesados por Intersecta (intersecta.org).

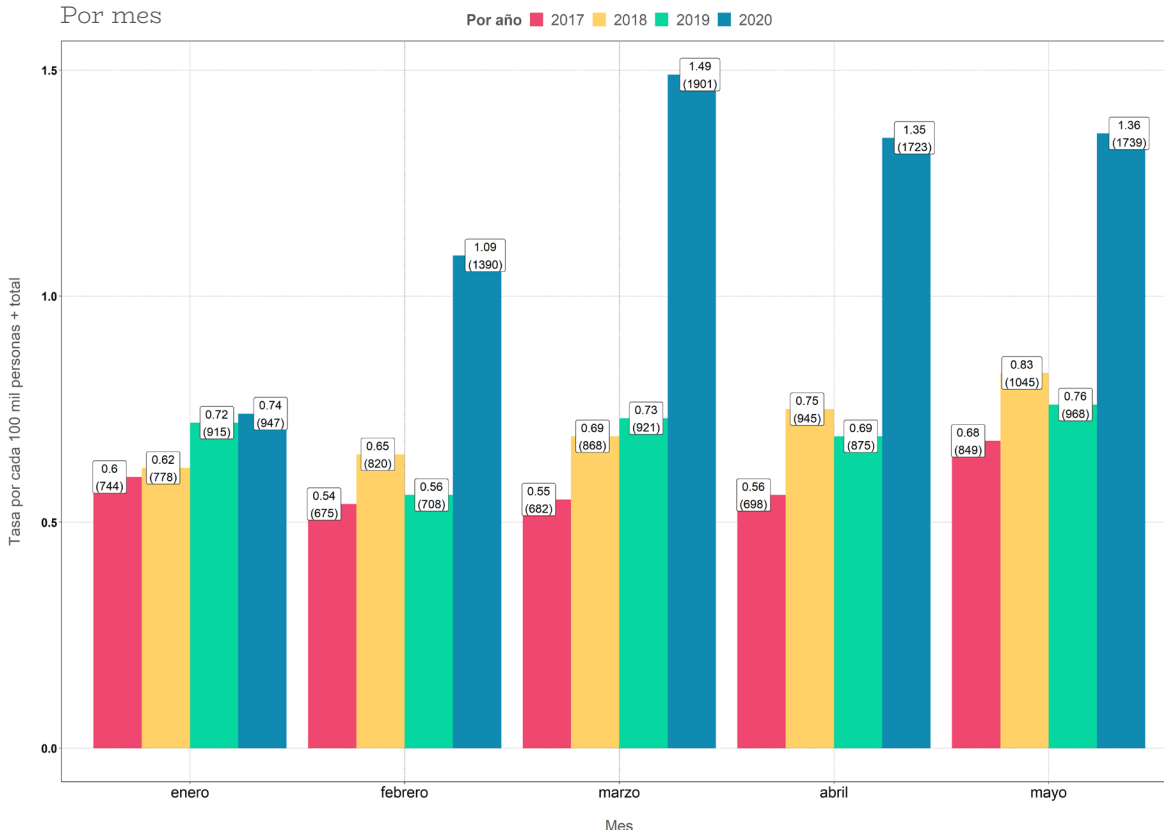
2. Llamadas a la Línea Mujeres de la Ciudad de México

El gobierno de la Ciudad de México es el único gobierno estatal que decidió liberar datos de llamadas hechas durante la pandemia. En este caso, hizo públicas, en formato de datos abiertos, las llamadas recibidas a la “Línea Mujeres” de LOCATEL, un servicio telefónico al que las mujeres pueden marcar para pedir apoyo y orientación. Son datos que se actualizan cada semana, por lo que, al momento de la redacción de este Informe, ya estaba disponible la información sobre las llamadas hechas hasta el 31 de mayo.

Al analizar **las llamadas a la Línea Mujeres relacionadas con violencia familiar también puede verse un aumento**. Tanto las llamadas de abril de 2020, como las de mayo de 2020, superan a las registradas en esos mismos meses en años previos. Por ejemplo: si se compara la incidencia de llamadas en mayo de 2019 (968), con las de mayo de 2020 (1,739), el aumento fue del 97%. Durante los meses de abril y mayo, en promedio, se recibieron en la Ciudad de México alrededor de 397 llamadas a la semana por motivos relacionados con incidentes de violencia familiar, contando con un acumulado de 3,463.¹⁶

Llamadas hechas por mujeres a la Línea Mujeres del Gobierno de la CDMX relacionadas con violencia familiar

Por mes



Fuente: Base del Gobierno de la CDMX sobre la Línea Mujeres, disponible en: <https://datos.cdmx.gob.mx/explore/dataset/linea-mujeres/table/>. La tasa es calculada con base en la población de la CDMX para cada año, según las estimaciones de la CONAPO. Datos procesados por Intersecta (intersecta.org).

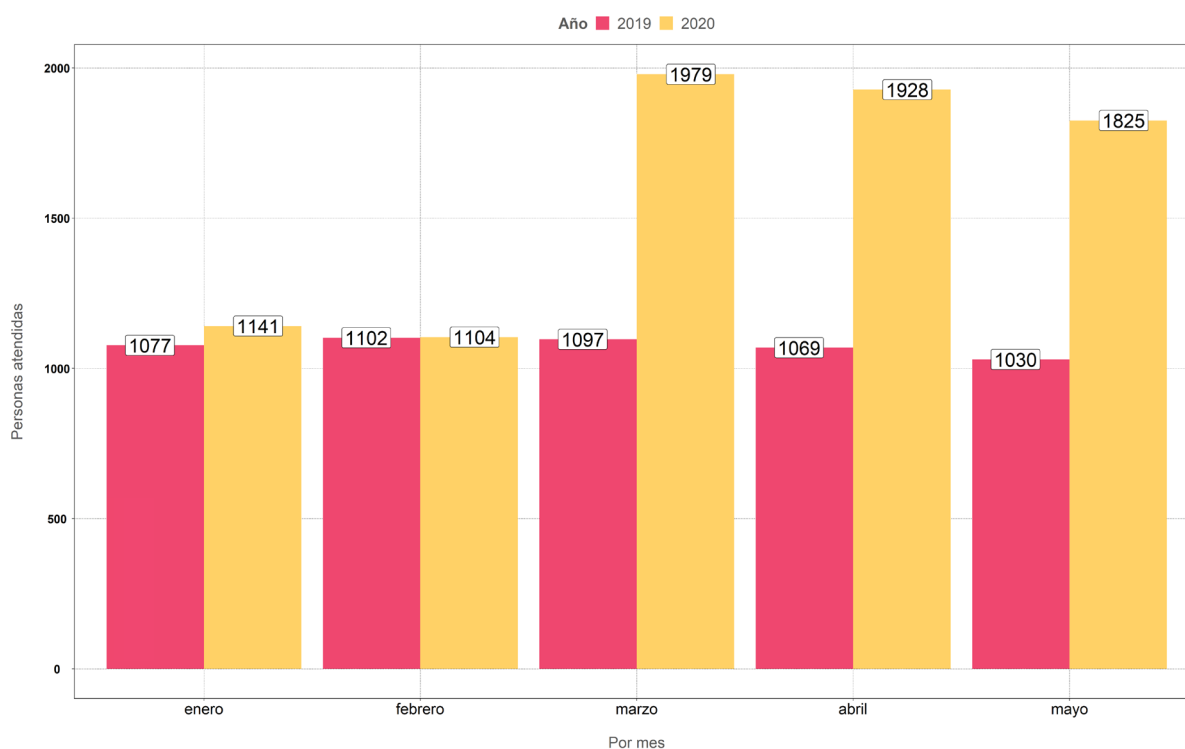
3. Atenciones en la Red Nacional de Refugios

La Red Nacional de Refugios, A.C.¹⁷ está integrada por 69 espacios de prevención, atención y protección para mujeres, niños y niñas que viven violencia. En concreto, está conformada por 31 Refugios, 29 Centros de Atención Externa, 5 Casas de Emergencia y 4 Casas de Transición, que, en conjunto, pueden encontrarse en las 32 entidades federativas del país. Además de estos espacios, brindan orientación y atención por vía telefónica y por redes sociales.

Entre marzo y mayo de 2020, la Red ha visto un aumento en las atenciones, acompañamientos y orientaciones brindadas. En este periodo, la RNR brindó atención a 12,710 mujeres, niñas y niños a través de las llamadas y mensajes de auxilio, así como mediante los espacios de prevención y protección entre marzo y mayo.

Totales comparativos de personas atendidas en redes sociales y línea de atención por año (2019-2020) durante los 5 primeros meses

Red Nacional de Refugios, AC



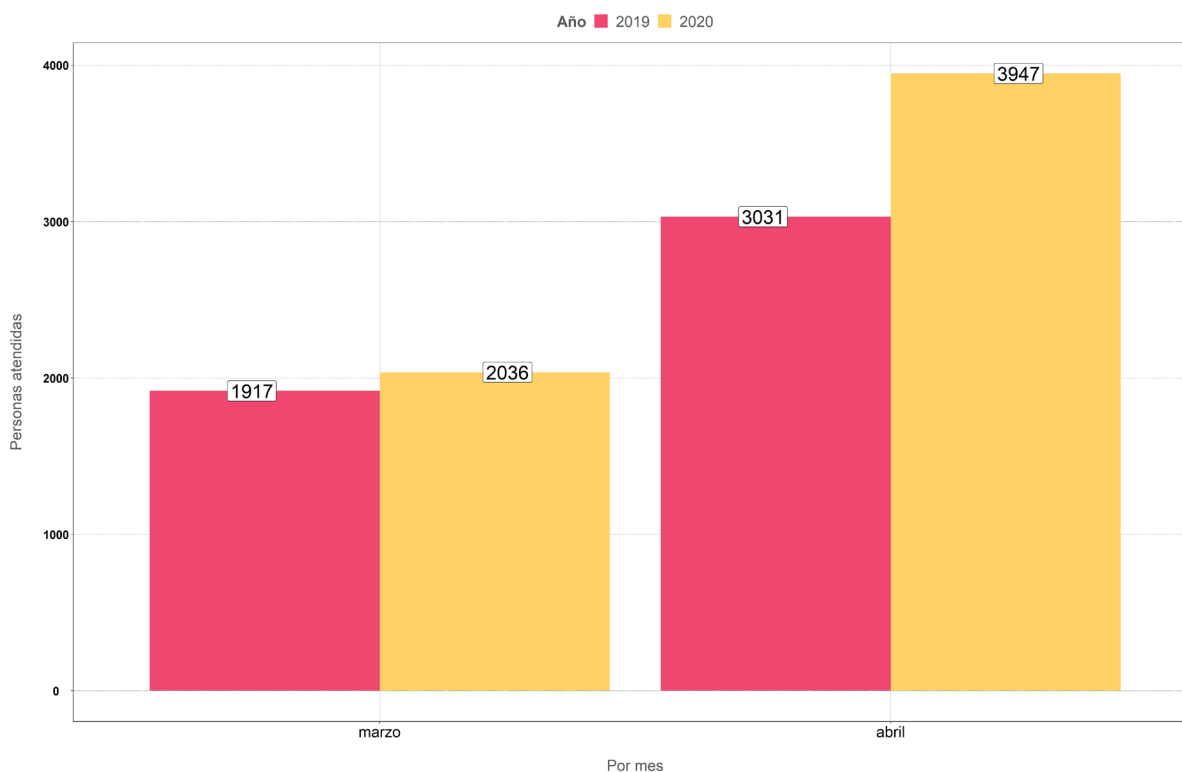
La RNR ha proporcionado, entre enero y mayo de 2020, 7,975 atenciones a través de sus redes sociales y líneas telefónicas. Esto representa un aumento del 48% si se comparan con las atenciones brindadas en el mismo periodo en el 2019 (donde proporcionaron un total de 5,377 atenciones). Sólo entre marzo y mayo de este año,

la RNR brindó orientación y atención a través de líneas telefónicas y redes sociales a 5,732 personas, de las cuales el 69% fueron mujeres víctimas de violencias, el 2.85% fueron instancias de gobierno, el 9% fueron hombres y el 19% fueron para redes de apoyo de las mujeres víctimas de violencias (hermana/o, hija/o, padre, madre, vecina, amiga, etc.), quienes expresan su preocupación ya que la mujer se encuentra con su agresor y no puede pedir auxilio, siendo a través de estas redes la forma que tienen de pedir ayuda.

Durante los dos primeros meses desde el confinamiento, los Refugios y sus Centros de Atención Externa, Casas de Emergencia y Casas de Transición han acompañado y atendido a 6,978 mujeres, niños y niñas¹⁸, teniendo un incremento del 77% en comparación al mismo periodo en 2019. En este periodo, más de la mitad de los refugios a nivel nacional han tenido un incremento del 50% en los ingresos de mujeres, niños y niñas.

De igual forma, los Centros de Atención Externa han incrementado sus atenciones durante la pandemia; la mayoría registraron un incremento del 50%. En estos espacios especializados, que son la cara pública de los Refugios, el 31.48% de las mujeres fueron atendidas de forma presencial, con las medidas sanitarias pertinentes, mientras el 57.98% se atendieron vía telefónica y 10.52% redes sociales.

Totales comparativos de personas atendidas en Refugios y Centros de Atención Externa Integrantes de la Red Nacional de Refugios durante los dos primeros meses del Confinamiento por COVID-19



En este mismo periodo, la Red también ha realizado 19 rescates a nivel nacional, cuatro en el Estado de México, siete en la Ciudad de México, dos en Morelos, dos en Puebla, dos en Chiapas, uno en Guerrero y uno en Hidalgo, esto independientemente de las referencias a los espacios de protección y los ingresos a Refugios.

De las mujeres que ingresaron a los espacios de protección de la Red, el 100% fueron víctimas de violencia familiar y el 5% de los niños y niñas fueron víctimas de abuso sexual durante el confinamiento. El 48% de las hijas e hijos de las mujeres que solicitaron apoyo fueron víctimas de agresiones dentro de sus casas durante la pandemia. El 100% de las mujeres que acudieron a los espacios de protección y atención integrantes de la Red vivieron violencia psicológica, el 49.47% fue víctima de violencia física, el 43.37% de violencia económica, el 25.95% de violencia patrimonial, el 17.62% de violencia sexual y el 4% sufrieron intentos de feminicidio. El 79% de las mujeres atendidas en Refugios durante el mes de abril vivieron dos o más tipos de violencias, destacándose entre ellas la violencia emocional, económica y física.

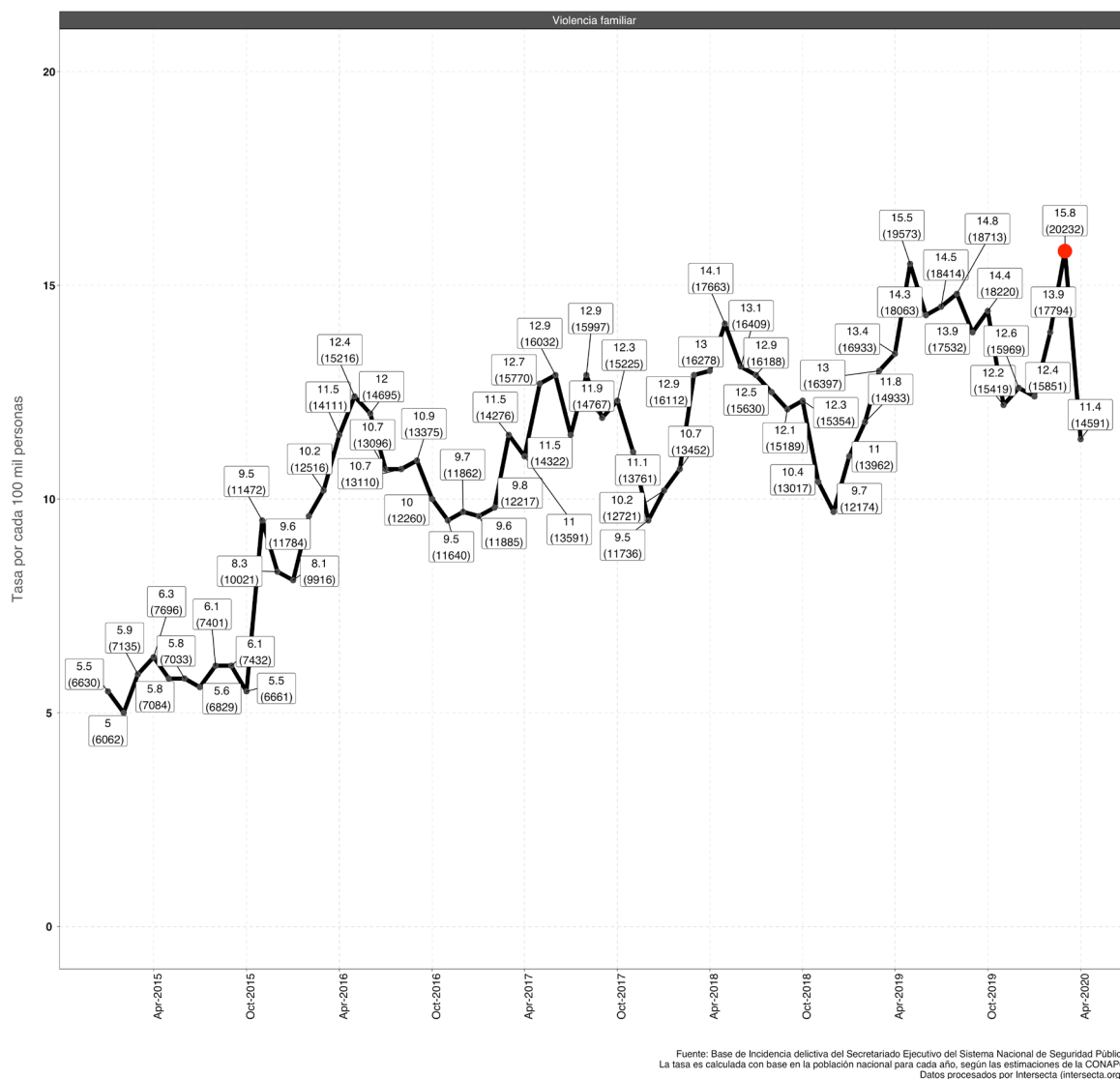
4. Investigaciones penales abiertas por el delito de violencia familiar

Lo que se ha visto hasta ahora es que aumentaron los asesinatos de mujeres durante la pandemia; el número de llamadas hechas al 911 relacionadas con violencia familiar, sexual y contra la mujer en el país; el número de llamadas relacionadas con violencia familiar realizadas a la Línea Mujeres de la CDMX; y las atenciones brindadas por la Red Nacional de Refugios. ¿Qué pasó con la denuncia de la violencia familiar ante las autoridades penales?¹⁹

Durante el mes de marzo, se registraron 20,232 carpetas de investigación por el delito de violencia familiar abiertas en las fiscalías estatales del país. Esta cifra es mayor en comparación con las investigaciones iniciadas tanto en febrero como en enero de este año. Esta tendencia se mantiene incluso al realizar un contraste con cifras de años anteriores. De hecho, los registros de marzo de 2020 representan la mayor tasa de apertura de investigaciones penales por violencia familiar desde que el delito empezó a ser registrado a nivel nacional en 2015, según los análisis de Intersecta.²⁰

Las carpetas abiertas por el delito de violencia familiar en México

En fiscalías estatales, para cada mes, por delito

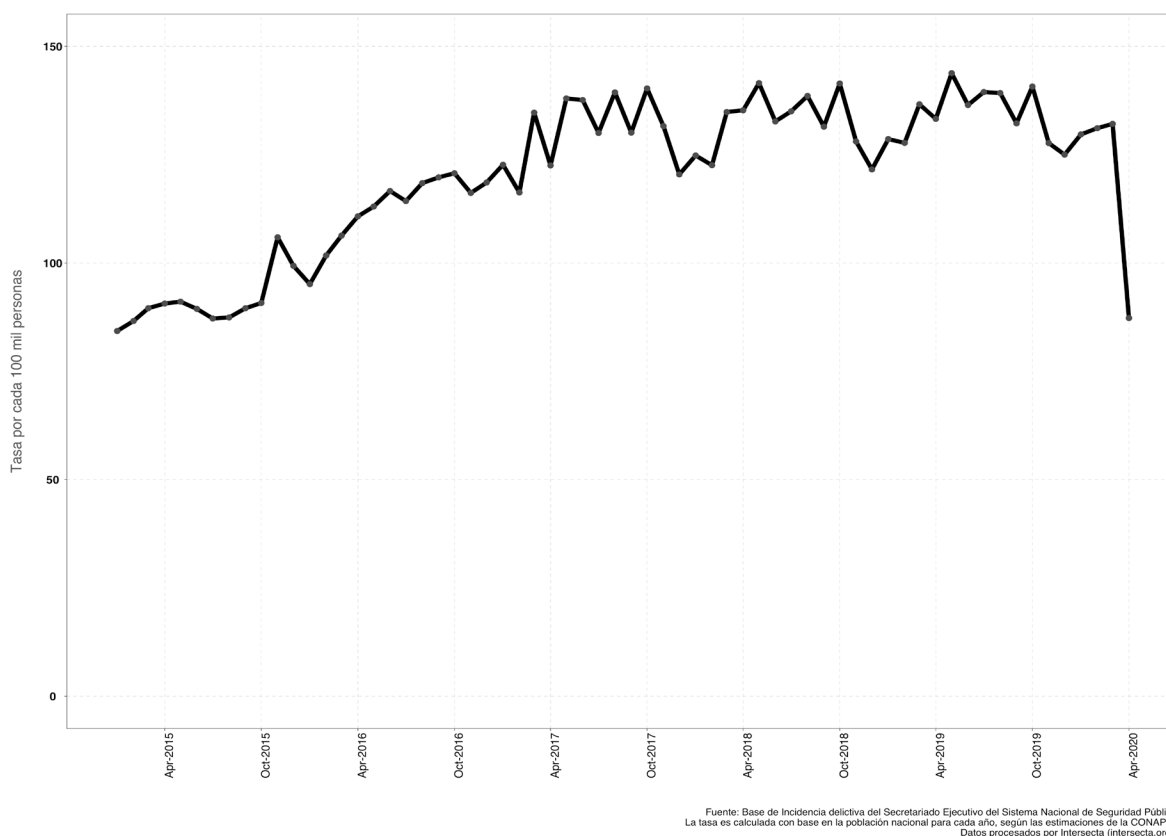


Cabe señalar, sin embargo, que, en el mes de abril, la cifra de carpetas de investigación iniciadas por el delito de violencia familiar disminuyó en casi 28%. ¿Esto significa que se redujo esta violencia? No.

Para empezar, cuando se analizan todas las carpetas abiertas en el mes de abril, puede verse que hubo una reducción generalizada del 34%, si se comparan las carpetas abiertas en abril de 2020 con las de marzo de 2020. La reducción, en otras palabras, no fue exclusiva del delito de violencia familiar, sino que puede verse en todos los delitos, con excepción de los homicidios (como ya se dijo arriba). ¿Cuál es una diferencia importante que existe entre los homicidios y el resto de los delitos? Los asesinatos se investigan de oficio, mientras que el resto de los delitos —incluido el de violencia familiar— por lo general dependen de una denuncia.

Las carpetas abiertas por delitos del fuero común en México

En fiscalías estatales, para cada mes



Es fundamental tener todos estos aspectos en cuenta, ya que, si solamente se tuviera el indicador de carpetas abiertas como fuente principal de la incidencia de violencia familiar, se podría hacer una interpretación errónea de la realidad (a saber, que la violencia familiar disminuyó). Que las mujeres no acudan a las fiscalías a denunciar, no significa que la violencia disminuyó, menos considerando el aumento en asesinatos y en llamadas de auxilio en distintos medios. Esto es muy evidente, por ejemplo, en el caso de la Ciudad de México, en donde, si bien las carpetas por violencia familiar en abril de 2020 se redujeron en un 20% en comparación con abril de 2019, las llamadas a la Línea Mujeres en este mismo periodo aumentaron en un 97%, según el análisis de Intersecta.²¹

Para cerrar este apartado, nos parece importante señalar que el presidente Andrés Manuel López Obrador, en sus conferencias de prensa, ha negado sistemáticamente cualquier aumento en la violencia contra las mujeres en el contexto de la pandemia. El 6 de mayo, por ejemplo, cuando fue interrogado sobre el aumento de la violencia, el presidente afirmó, por un lado, que no habían advertido un “aumento en las denuncias” y, por otro, insistió que en México impera la “fraternidad familiar”.²² Una semana después, cuando volvió a ser cuestionado,

considerando que las propias cifras del gobierno mostraban, para el mes de marzo, un aumento en las llamadas al 911, el presidente afirmó que el “90%” de estas llamadas eran “falsas”.²³

El Reporte mensual sobre las llamadas hechas al 911 que publica el SESNSP —una instancia del mismo Gobierno Federal— clasifica las llamadas, en general, en “procedentes” e “improcedentes”. Dentro de las improcedentes, se encuentran las llamadas mudas, llamadas incompletas, llamadas obscenas y llamadas de bromas y juegos. Todas las cifras presentadas en este Informe, sin embargo, y todas las cifras que públicamente se usaron para hablar sobre el aumento en las llamadas, estaban basadas en las clasificadas como “procedentes” *por el mismo gobierno*. A través de una solicitud de acceso a la información pública²⁴, hecha por EQUIS: Justicia para las Mujeres, a la Oficina de la Presidencia, se interrogó sobre la base de las expresiones del presidente. ¿De dónde derivó el presidente que las llamadas eran “falsas”? ¿Qué criterios se utilizaban para clasificarlas como tal? La Oficina de la Presidencia se declaró “incompetente” para proveer información. Este tipo de afirmaciones nos preocupan no sólo por imprecisas y contrarias a lo que *los mismos datos del gobierno muestran*, sino porque contribuyen a exacerbar uno de los estereotipos más perniciosos a los que se enfrentan las víctimas de violencia: que exageran o, peor aún, *mienten*.

C. Respuestas institucionales frente al aumento de la violencia contra las mujeres

1. Poder Judicial

Al inicio de la contingencia sanitaria, EQUIS: Justicia para las Mujeres publicó el informe *(Des)Protección Judicial*.²⁵ El informe analizó los acuerdos de suspensión de labores de los 32 Poderes Judiciales estatales del país, para evaluar qué herramientas reguladas en el ordenamiento jurídico mexicano (órdenes de protección, medidas precautorias en materia familiar, medidas de protección en materia penal, pensión alimenticia y convivencia familiar) continuaron habilitadas para proteger a las mujeres que se encuentran en situación de violencia durante la contingencia sanitaria. La pregunta que se buscaba responder era: ¿hasta dónde los tribunales contemplaron las necesidades de las mujeres víctimas de violencia en sus planes de suspensión de labores? La respuesta fue desoladora: el 87% de los tribunales reprobaron.

a) Órdenes de protección

Las autoridades mexicanas, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de proteger a las mujeres que se encuentran en situación de violencia y garantizar su derecho de acceso a la justicia. Para esto, el ordenamiento jurídico mexicano contempla las órdenes de protección,²⁶ que son herramientas jurídicas de carácter urgente para que las autoridades puedan intervenir y proteger a las mujeres víctimas de violencia antes de que la violencia escale.

Entre sus funciones, están las siguientes: detener la violencia garantizando la integridad de la víctima y poniendo distancia entre ella y el agresor; prevenir que se cause un daño mayor a las víctimas a través de medidas de vigilancia; proporcionar un espacio seguro, por ejemplo, un refugio para la víctima; empoderar a las víctimas de violencia; y ayudarles a recuperar la sensación de seguridad frente a posibles amenazas o represalias posteriores del agresor.

A diferencia de otras herramientas, las órdenes de protección son un recurso sencillo y de fácil acceso, con distintas ventajas para las mujeres víctimas de violencia, pues su sencillez agiliza la respuesta de las autoridades ante situaciones de violencia. Por ejemplo: el juez no requiere que se presente o exista una denuncia o un proceso judicial iniciado por parte de las víctimas contra el agresor; tampoco se requieren pruebas ni acreditar documentación (lo cual es especialmente importante para las mujeres migrantes desplazadas por la violencia); pueden ser dictadas en cualquier entidad, aunque no sea donde se dio la agresión y su vigencia puede prorrogarse en tanto no cese el riesgo.

Es por eso que el hecho de que los Poderes Judiciales no garanticen el funcionamiento de este mecanismo durante la contingencia sanitaria como parte de sus medidas urgentes acentúa la situación de vulnerabilidad y desprotección para las mujeres y niñas en situaciones de violencia.

Al respecto, el informe *(Des)Protección Judicial* muestra que la primera respuesta de las autoridades ante la emergencia sanitaria carece de perspectiva de género y expone la poca importancia que se le da a esta herramienta:

Guardias para la emisión de órdenes de protección en materia familiar	Guardias para la emisión de órdenes de protección en materia penal
<ul style="list-style-type: none"> • 17 de los 32 Poderes Judiciales sí establecieron guardias para la emisión de órdenes de protección. • 2 de los 32 Poderes Judiciales no establecieron de manera explícita las guardias para la emisión de órdenes de protección. • 13 de los 32 Poderes Judiciales no las mencionaron como parte de su plan de contingencia sanitaria. 	<ul style="list-style-type: none"> • 7 de los 32 Poderes Judiciales sí las mencionaron explícitamente. • 7 de los 32 Poderes Judiciales las mencionaron de manera no explícita. • 18 de los 32 Poderes Judiciales no las mencionaron.

Por otra parte, dos Poderes Judiciales establecieron únicamente guardias virtuales, en lugar de guardias presenciales, para la emisión de estas órdenes. Esta medida es insuficiente, pues no hay claridad sobre su funcionamiento y también es excluyente por clase social, ya que no todas las personas tienen acceso a internet. Por ejemplo, uno de los acuerdos que se refiere a las guardias virtuales, se limita a establecer que: “deberán colocar cartelones en un lugar visible de sus instalaciones, con los datos de contacto del personal que atenderá dichas guardias, entre ellos el nombre, teléfono y correo electrónico”.²⁷

b) Medidas precautorias en materia familiar

Para cumplir con la obligación de proteger a las mujeres en situación de violencia, el ordenamiento jurídico también contempla como herramienta las medidas precautorias en materia familiar. Éstas también son conocidas como *medidas cautelares o de protección*, dependiendo de la legislación local de la que se trate.

A diferencia de las órdenes de protección, que no dependen de que exista una denuncia o un procedimiento judicial de por medio, las medidas precautorias se dictan por las personas juzgadoras, antes de que se inicie el procedimiento judicial en materia familiar²⁸ o durante el procedimiento, para proteger a las mujeres y niñas que se encuentran en situación de violencia.

Por lo tanto, las guardias para dictar medidas precautorias o cautelares en materia familiar y la difusión de información a la ciudadanía sobre la prestación de este servicio es fundamental. Por una parte, porque la falta de claridad y certeza respecto a la obligación de las autoridades de prestar este servicio se traduce en una desprotección judicial para las mujeres y las niñas que se encuentran inmersas en un proceso judicial o que quieren iniciarlo. Por otra parte, porque al desconocer que tienen este derecho a ser protegidas, las mujeres carecen de incentivos para denunciar a sus agresores, especialmente en un contexto de aislamiento en el que conviven más tiempo con ellos y están en situación de aún más vulnerabilidad.

Al respecto, el informe *(Des)Protección Judicial* encontró que la gran mayoría de los Poderes Judiciales no consideraron como una medida de emergencia fundamental contar con este tipo de herramienta. De hecho:

- Sólo 7 de los 32 Poderes Judiciales consideraron de manera explícita el establecimiento de guardias para la emisión de medidas de protección en materia familiar.
- 3 de los 32 Poderes Judiciales no las mencionan de manera explícita, pero sí de manera implícita.
- Y, de plano, 22 de los 32 Poderes Judiciales las omitieron como parte de sus medidas.

c) Medidas precautorias en materia penal

En el ordenamiento jurídico mexicano, también se contemplan las medidas de protección en materia penal, cuyo objetivo es proteger a las mujeres y niñas víctimas de violencia desde el comienzo de la investigación, cuando el imputado representa un riesgo contra su seguridad e integridad. En principio, estas medidas son dictadas por el Ministerio Público, pero el Poder Judicial debe cancelar, ratificar o modificar cuando se dicte alguna de las siguientes medidas: la prohibición de acercarse o comunicarse con la víctima, la separación inmediata del domicilio, o bien, limitar el acercamiento al domicilio de la víctima o al lugar en el que se encuentre. Por esta razón, el funcionamiento pleno de esta herramienta requiere que se establezcan guardias presenciales permanentes para que se ratifiquen, modifiquen o cancelen las medidas de protección. Al respecto, en el informe *(Des)Protección Judicial*, se encontró que, aunque comparado con materia familiar son más los Poderes Judiciales que sí establecen esta medida, el número de entidades donde se omite sigue siendo considerablemente superior:

- Sólo 5 de los 32 Poderes Judiciales tuvieron en consideración la necesidad de contar con personal para ratificar medidas de protección emitidas por ministerios públicos.
- 8 de los 32 Poderes Judiciales no establecieron medidas al respecto de manera explícita.
- Y 19 de los 32 omitieron, de plano, el establecimiento de guardias presenciales.

d) Pensión alimenticia

Aunque, generalmente, los beneficiarios de las pensiones alimenticias son los hijos o hijas, en ocasiones, el incumplimiento de las obligaciones familiares se utiliza como un mecanismo para ejercer violencia económica contra las mujeres. Esto sucede cuando el agresor retiene el pago de las pensiones con el objetivo de colocar a la mujer en una situación de precariedad económica y, de este modo, retener una posición de control sobre la familia.

Por esa razón, resulta indispensable que los Poderes Judiciales garanticen los mecanismos adecuados para el cumplimiento de las obligaciones de pensión alimenticia durante la contingencia sanitaria. Estos mecanismos están regulados en las diferentes legislaciones y algunas personas juzgadoras están facultadas para garantizar el pago de pensiones alimenticias de manera provisional cuando advierten que existe violencia familiar. Al respecto, encontramos que:

- 21 de los 32 Poderes Judiciales establecieron guardias para que el pago de pensiones opere de manera regular.
- 1 de los 32 Poderes Judiciales lo hizo, pero no de manera explícita.

e) Centros de convivencia familiar

En México, los centros de convivencia familiar supervisada ofrecen un espacio neutral y seguro para que los progenitores o familia extensa puedan convivir y realizar actividades recreativas con sus hijos e hijas. Esta opción es preferible sobre todo para las mujeres que han vivido violencia por parte del progenitor que no tiene la custodia, pues impide que él conviva con las hijas e hijos dentro del domicilio de las mujeres, reduciendo los factores de riesgo de ser agredida por el padre de los o las menores. Al respecto, encontramos que:

- Únicamente 2 de los 32 Poderes Judiciales establecieron medidas alternativas para llevar a cabo las convivencias.
- 1 de los 32 Poderes Judiciales dejó a discrecionalidad de las autoridades analizar caso por caso para ver en qué asuntos era necesaria la suspensión de las convivencias y tomar las medidas correspondientes para garantizar este derecho.
- En 15 de los 32 Poderes Judiciales se suspendieron las actividades de los centros, sin ofrecer alternativas.
- 14 de los 32 Poderes Judiciales ni siquiera se pronunciaron al respecto

f) Buenas prácticas de los Poderes Judiciales

En el informe *(Des)Protección Judicial*, se encontraron las siguientes buenas prácticas por parte de los Poderes Judiciales analizados:

- En el acuerdo del Poder Judicial de Chiapas se contempla como alternativa que la convivencia familiar se realice por la vía telefónica o mediante videoconferencias. Esto para evitar que la protección del derecho a la salud se traduzca en la vulneración del derecho de los menores a convivir con sus padres.²⁹
- En el acuerdo del Poder Judicial de Oaxaca se señala que, a pesar de que está restringida la publicidad de los juicios orales, se harán públicas las versiones estenográficas de estas audiencias. De esta forma, se asegura la publicidad, la transparencia y la rendición de cuentas que permiten a la ciudadanía observar, aun en los momentos más críticos, cómo está actuando su sistema de justicia.³⁰

g) Malas prácticas de los Poderes Judiciales

Los acuerdos, anuncios y órdenes emitidos por los Poderes Judiciales para decretar la suspensión de labores y el establecimiento de medidas de emergencia y los servicios que proporcionarán durante la contingencia son poco accesibles para la ciudadanía:

- No todos los acuerdos o comunicados eran visibles y fáciles de encontrar en los portales de internet de los tribunales.
- Algunos acuerdos o comunicados no fueron publicados en sus páginas oficiales, sino en redes sociales, los cuáles además no siempre tenían información completa.

- Aunque la publicación en medios electrónicos es importante, esto no es suficiente para garantizar el derecho a la información de todas las personas, especialmente en un país como México, en el que sólo 6 de cada 10 personas tienen acceso a internet.³¹ Además, los medios de comunicación electrónicos están especialmente restringidos para las personas más vulnerables a la violencia, como son las mujeres de escasos recursos, y que viven en zonas rurales o indígenas donde tampoco cuentan con acceso físico a instalaciones de procuración de justicia.
- Los comunicados y acuerdos no están publicados en un lenguaje y formato accesibles y culturalmente adecuados para garantizar que todas las personas (incluidas las personas con discapacidad, personas indígenas o personas que no pueden leer) puedan comprender los alcances y limitaciones de la suspensión de actividades de los Poderes Judiciales y los servicios que pueden solicitar en caso de sufrir violencia.

Estas deficiencias y limitaciones en la manera como se genera y difunde información causa que las personas no puedan comprender cuáles son los recursos jurídicos y herramientas a las que pueden o no acceder, cuáles son las implicaciones de la suspensión de labores durante la crisis sanitaria, y cómo esta afecta su acceso al servicio público de justicia y a la protección. Por lo tanto, algunas recomendaciones serían las siguientes:

- **Es deseable que todos los Poderes Judiciales publiquen la información en sus páginas, sitios de internet y sus redes sociales, pero que además hagan uso de otros mecanismos, culturalmente adecuados, para la difusión de la información; por ejemplo, spots de radio, televisión y periódicos de circulación local para garantizar que todas las personas reciban información sobre los servicios que los Poderes Judiciales proporcionan durante la contingencia.**
- **Es deseable que los acuerdos o circulares que se emitan cuenten con un lenguaje accesible o bien que el Poder Judicial genere una versión ciudadana de la información sobre los servicios que brindarán, con un lenguaje accesible y culturalmente adecuado, de manera que la información sea comprensible para todas las personas, incluidas las personas indígenas, con discapacidad o personas que no saben leer.**

- Es deseable que todos los Poderes Judiciales establezcan, de manera coordinada, lineamientos generales, es decir, un piso mínimo de protección para las mujeres en el contexto de la contingencia. Asimismo, dentro de sus comunicados o acuerdos deben especificar estas medidas para garantizar la operación del sistema de justicia y específicamente la protección de las mujeres víctimas de violencia.
- Es deseable que todos los Poderes Judiciales establezcan, de manera explícita en sus comunicados y acuerdos, guardias presenciales para dictar órdenes de protección, tanto en materia familiar como penal, y explicar cómo será su funcionamiento para dar certeza tanto a las autoridades como a las usuarias.
- Es deseable que todos los Poderes Judiciales establezcan guardias presenciales para dictar las medidas precautorias, cautelares y de protección necesarias para salvaguardar la integridad de las mujeres en procesos judiciales en materia familiar.
- Es recomendable que los Poderes Judiciales establezcan canales de comunicación efectiva con las organizaciones civiles que trabajan para prevenir y proteger a las mujeres en situación de violencia, en especial, quienes operan refugios para mujeres, con el objetivo de poder actuar de manera conjunta ante situaciones de emergencia y así tejer una red de apoyo interinstitucional que responda a las necesidades del contexto de contingencia sanitaria.
- Es deseable que todos los Poderes Judiciales establezcan guardias presenciales para la ratificación de las medidas de protección en materia penal.
- Es deseable que todos los Poderes Judiciales establezcan guardias para llevar a cabo la entrega y recepción de pensiones alimenticias. Además, es conveniente que también se tomen en consideración los juicios por alimentos que están por iniciar y no sólo aquellos que ya están en trámite.
- Es deseable que los Poderes Judiciales establezcan como parte de sus medidas el cese de operaciones de los Centros de Convivencia Supervisada. Sin embargo, esto implica también suspender el derecho de la niñez a convivir con sus progenitores. Por lo anterior, es recomendable que se establezcan alternativas como, por ejemplo, el uso de tecnología (llamadas o videollamadas que puedan registrarse) para que este derecho se vea afectado en menor medida.

2. Políticas públicas y decisiones gubernamentales

Si analizamos el tiempo en el que las instancias gubernamentales responsables de prevenir, atender, sancionar y eliminar las violencias contra las mujeres han reaccionado en comparación con las acciones y movilizaciones de las organizaciones de la sociedad civil que atendemos esos mismos temas, ha sido la sociedad civil organizada y los movimientos feministas quienes han respondido a las necesidades, problemas y demandas de las violencias contra las mujeres. No sólo eso, sino que también, desde sociedad civil, se han estado documentando algunas acciones y decisiones gubernamentales que obstaculizan la atención y prevención de violencias contra las mujeres en este contexto de contingencia sanitaria por COVID-19. A continuación, se mencionan algunas de esas decisiones gubernamentales y obstáculos.

a) Refugios debilitados

Incluso antes de la contingencia sanitaria, los recursos y programas públicos con enfoque de género habían sufrido afectaciones importantes derivadas de las políticas de la administración federal actual. Dichas afectaciones responden principalmente a tres factores; primero, a la negativa por parte del Ejecutivo a dialogar y trabajar con las organizaciones de sociedad civil (OSCs); segundo, al interés de reducir intermediarios y priorizar las transferencias directas a personas beneficiarias; y tercero, a la llamada “austeridad republicana” que ha adoptado el Gobierno Federal.

A principios de 2019, se anunció la suspensión de los recursos públicos destinados a los Refugios, con la finalidad de entregar directamente los recursos a las mujeres víctimas de violencia, lo cual es una política totalmente contraria a los instrumentos nacionales e internacionales en la materia. Tras una gran movilización de diversas OSCs —entre ellas, la Red Nacional de Refugios—, medios de comunicación, legisladoras y legisladores, activistas, defensoras y feministas, se logró revertir la decisión y reactivar la Convocatoria de subsidios para Refugios. Sin embargo, la incertidumbre de lo que sucedería con los Refugios por la cancelación inicial de la Convocatoria y el hecho de que los recursos destinados en el presupuesto 2019 se otorgaran muy tarde, provocó que varios Refugios no pudieran operar e incluso cerraran.

En 2020, también ha habido cambios perjudiciales para la operatividad de los Refugios. Por ejemplo, el 14 de febrero de este año, se celebró un Acuerdo de Traspaso de Recursos Presupuestarios entre los Ramos 12 “Salud” y 20 “Bienestar”³⁵ con el fin de que los recursos fueran destinados a la asignación de subsidios para Refugios y Centros de Atención Externa de Refugios para Mujeres Víctimas de Violencia. Sin embargo, aunque el 18 de febrero se informó oficialmente sobre un cambio profundo en el Presupuesto de Egresos de la Federación de 2020 (PEF2020), relacionado con el presupuesto etiquetado para “Subsidios para Refugios y Centros de Atención Externa de Refugios para mujeres víctimas de violencia”, no fue sino hasta el 7 de abril que se publicaron los *Lineamientos de Operación del Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus Hijas e Hijos, para el ejercicio fiscal 2020*.

Dichos lineamientos debieron haberse publicado, según lo informado por el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), en el mes de marzo. Este atraso de un mes se debió a los procesos administrativos y burocráticos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), quien no liberó el presupuesto para que la instancia ejecutora del recurso tuviera suficiencia presupuestaria y estuviera en condiciones de publicar los lineamientos. Todo este proceso de retraso significó un mes menos de financiamiento federal para los Refugios y sus Centros de Atención Externa.

Es importante señalar que hasta hoy día, los refugios no son financiados durante los 12 meses del año, sino que sólo reciben financiamiento por alrededor de 8 meses. Aunque este año será por 9 meses, en otros años, se ha recibido financiamiento por menos. La variabilidad de meses financiados para los Refugios se explica porque estos no son considerados como una política presupuestaria de Estado, por lo tanto, cada año se debe participar en una convocatoria pública para obtener financiamiento. Los lineamientos, sin embargo, no son claros ni ofrecen garantías para mantener la operatividad de los Refugios.

Sabemos que la pandemia por COVID-19 ha resultado en un incremento en los llamados de auxilio de las mujeres, sus hijos e hijas. Como ya se ha expuesto en este Informe, el contexto ha incrementado sustancialmente la demanda de los servicios ofrecidos por los Refugios.

A pesar del drástico incremento de ingresos a los Refugios a nivel nacional, no se cuenta con recursos extraordinarios para que estos hagan frente a la contingencia sanitaria, como lo son las Casas de Emergencia —mismas que permitirían mitigar la propagación del coronavirus dentro de los Refugios—, o las Casas de Transición para aquellas mujeres que al finalizar su proceso no cuentan con opciones de vivienda y cuyo número puede crecer dado el impacto económico que la crisis por COVID-19 representa para ellas.

La RNR prevé que continuará aumentando la demanda de los servicios de protección, de salud y de acceso a la justicia en cuanto se levante la contingencia sanitaria. Por esa razón, y por la escasez de recursos públicos destinados a este grupo de organizaciones, la Red ha tenido que gestionar, por su parte, recursos para poder implementar las Casas de Emergencia y las Casas de Transición; para reforzar los mecanismos de respuesta, tales como atención, orientación, acompañamiento y seguimiento vía telefónica, redes sociales y correo electrónico a mujeres de todas las edades las 24 horas del día; y para el acompañamiento a las mujeres en el ejercicio pleno de todos sus derechos.

A pesar de que la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (CONAVIM) informó que habrá opciones para refugios “no convencionales” —los cuales se ofrecerán en conjunto con INDESOL, Inmujeres y la iniciativa privada—, hasta el momento, los Refugios de la Red no han sido contemplados para acceder a estas medidas. Ante la ausencia de una política que garantice los programas de prevención, atención y protección de las mujeres, niñas y niños, sumado al considerable aumento de las violencias contra las mujeres durante las medidas de aislamiento social, es vital que las instituciones que les atienden se vean reforzadas, en términos de recursos y capacidad, para poder hacer frente a la crisis. También es de suma importancia que las instituciones tengan certeza del presupuesto que tendrán disponible para continuar operando. Es importante que el Gobierno de México y las 32 entidades federativas reconozcan que el confinamiento por COVID-19 ha incrementado los llamados de auxilio de las mujeres y las brechas de desigualdad.

Es también importante que implementen de manera apremiante políticas presupuestarias con enfoque multisectorial, transversalizando la perspectiva de género, que contemplen el acceso a la justicia, la salud integral, la educación y recuperación económica, garantizando así la atención, seguridad integral y protección de los derechos de todas las mujeres, niñas y niños durante y después de la contingencia sanitaria.

Asimismo, llama la atención que, en el Programa Institucional 2020-2024 del Inmujeres, presentado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio de este año, no se contemple a los Refugios para mujeres víctimas de violencias ni a las Casas de la Mujer Indígena (CAMI) dentro del objetivo para la atención y erradicación de las violencias, ni como mecanismos para prevenir y atender dichas violencias ni para la prevención de feminicidios. Ambos son mecanismos esenciales para prevenir, atender y eliminar las violencias contra las mujeres que llevan más de 25 años brindando atención integral especializada con enfoque de género, derechos humanos e interculturalidad. Por lo tanto, recomendamos que los Refugios y las CAMIs estén contempladas en los programas y presupuestos del Estado mexicano, para así garantizar la vida, la seguridad y los derechos humanos de todas las mujeres.

Las OSCs cuentan con las experiencias vividas de las personas en situación vulnerable, especialmente las mujeres y las niñas, quienes experimentan un impacto desproporcionado debido a su sexo, género y orientación sexual. Por ello, es importante incorporarles en el desarrollo e implementación de las acciones y estrategias, reconociendo que para atender y erradicar las violencias contra las mujeres y niñas es fundamental un abordaje intersectorial con enfoque de derechos humanos, para así garantizar que todas las mujeres tengan acceso a la información, a los sistemas de apoyo y los recursos necesarios durante la crisis actual. Dicho de otro modo, es indispensable involucrar a las OSCs en el desarrollo de las políticas y respuestas operativas frente a la doble pandemia de las que son víctimas las mujeres e infantes: COVID-19 y las violencias de género.

b) Austeridad presupuestaria

El 23 de abril de 2020, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal*.³⁶

El Acuerdo básicamente mandata un recorte presupuestario del 75% “de las partidas de servicios generales y materiales y suministros” para toda las dependencias y entidades del Gobierno Federal. Las únicas excepciones a este recorte son los 38 programas prioritarios enlistados en el Acuerdo. Sin embargo, ninguno de los programas presupuestarios para prevenir y atender violencias contra las mujeres se encuentra explícitamente en la lista de programas prioritarios. El único rubro en el cual *podrían* estar comprendidos es en el de la “Defensa de los derechos humanos” —que es el último en la lista de los 38 programas exceptuados de los recortes—, pero **a más de un mes** de la publicación del decreto, las autoridades no han informado si este apartado efectivamente incluye a los programas para prevenir y atender las violencias contra las mujeres.

El 30 de marzo, el Gobierno Federal categorizó a los Refugios y Centros de Atención a Mujeres Víctimas de Violencia como actividades esenciales, pero esa categorización es contradictoria con el decreto del 23 de abril acerca de las medidas de austeridad, pues ni los servicios de los Refugios ni los servicios de los Centros de Atención Externa, a pesar de ser considerados como actividades esenciales, pueden operar sin recursos presupuestarios. Además, es preocupante que, a pesar de que hubo una reunión reciente con autoridades, no se tiene información oficial de si se verá afectada la segunda ministración a los Refugios y a sus Centros de Atención Externa.

Todo lo anterior se expresó en una Carta Abierta a la Presidencia de la República y a la Secretaría de Gobernación presentada por diversas organizaciones, entre ellas, Amnistía Internacional México, EQUIS: Justicia para las Mujeres y la RNR. Estas OSCs reconocieron los tiempos difíciles en los que México se encuentra en la pandemia, sin embargo, expresaron su preocupación ante el criterio con el que el Gobierno de la República está priorizando el ejercicio de los recursos presupuestarios. Esta carta también expresa la preocupación respecto de que, en el decreto publicado el 23 de abril, se incluye la construcción del *Tren Maya* y de la refinería de Dos Bocas como programas prioritarios, mientras no existe claridad sobre los recursos para atender la violencia contra las mujeres, problema que ha sido reconocido como una pandemia por las Naciones Unidas.

Las medidas consideradas como programas prioritarios en la fracción V del decreto deben ser gestionadas con perspectiva de género. Esto significa que los Programas deben incluir en su ejecución una perspectiva de las afectaciones diferenciadas entre hombres y mujeres durante la contingencia sanitaria. El enfoque de género no debe ser excluido de estos esfuerzos. Es inaceptable presentar soluciones genéricas a situaciones de violencias y desigualdad que empeoraron por la emergencia sanitaria.

El Estado mexicano y todas sus instituciones en las 32 entidades federativas deben implementar medidas urgentes por el incremento de violencias ante el confinamiento por COVID-19. Deben mitigar los impactos de esta pandemia en la vida, dignidad y seguridad integral de las mujeres en México. Es decir, garantizar el acceso a la salud, a la protección, educación, apoyo económico y vivienda como parte del ejercicio pleno de sus derechos.

Es también necesario que el Gobierno Federal, las 32 entidades federativas y el Congreso de la Unión respeten y garanticen el artículo 58 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la cual señala que: “no se podrán realizar reducciones a los programas presupuestarios ni a las inversiones dirigidas a la atención de la igualdad entre mujeres y hombres”, salvo en los supuestos establecidos en esa ley y con la opinión de la Cámara de Diputados. Es deber de las diputadas y diputados vigilar la permanencia de los recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación 2020 destinados a prevenir y atender las violencias contra las mujeres. Asignar los recursos necesarios para avanzar en la igualdad entre mujeres y hombres y erradicar las violencias contra las mujeres, es una responsabilidad de Estado, por lo que es urgente priorizar los derechos humanos de todas las mujeres y garantizar que ninguna política de austeridad contravenga esos derechos.

c) Recortes presupuestales a las Casas de la Mujer Indígena (CAMI)

El Estado tiene la obligación de garantizar el acceso a las instituciones y a los recursos económicos suficientes para promover y garantizar los derechos de las mujeres indígenas, sobre todo si se encuentran en situación de vulnerabilidad. También, se tiene la obligación de incorporar la perspectiva de interculturalidad y el derecho a la consulta de los pueblos indígenas.³⁷

El Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (INPI) fue creado para cumplir con dichas obligaciones, con el objetivo de normar, diseñar, establecer, ejecutar, orientar, coordinar, promover, dar seguimiento y evaluar las políticas, programas, proyectos, estrategias y acciones públicas, para garantizar el ejercicio y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicanos, así como su desarrollo integral y sostenible y el fortalecimiento de sus culturas e identidades.³⁸ Sin embargo, la creación de este instituto ha servido de poco para proteger y garantizar los derechos de los pueblos indígenas. Por el contrario, en México, la población indígena ha sido tradicionalmente discriminada y segregada, incluso por el propio Estado encargado de combatir estas prácticas.

Esta discriminación puede reflejarse desde la falta de perspectiva intercultural que tiene la información estadística que se genera en el país, y que recaba información sobre las condiciones de vida y necesidades de la población, misma que, posteriormente, se traduce en políticas públicas que no sólo invisibilizan, sino que provocan una doble negación y vulneración de los derechos de las personas indígenas. Un ejemplo claro de esto es el decreto de austeridad del 23 de abril, mismo que no fue realizado teniendo en cuenta las necesidades y circunstancias de las mujeres y sus comunidades y que considera como prioritarios proyectos en los que no solamente no se respetó el derecho a la consulta de las mujeres indígenas, sino que además activamente les producen afectaciones³⁹ —como la construcción del *Tren Maya* y el Desarrollo del Istmo de Tehuantepec—.

Por otra parte, aunque se menciona la defensa de derechos humanos como un programa prioritario, el Decreto no especifica qué acciones están incluidas en el programa, ni quiénes son los beneficiarios o cómo se va a ejercer el presupuesto. Por lo tanto, no hay certeza de que la protección de los derechos de los pueblos indígenas, y específicamente la protección de las mujeres indígenas víctimas de violencia, estén considerados dentro de este programa.

Lo que sí se sabe es que, como parte de las medidas de austeridad, se prevé recortar el 75% del presupuesto disponible para servicios generales y materiales y suministros del INPI, lo que significa un recorte en el ya de por sí reducido presupuesto de las CAMI. Al respecto, el pasado 3 de abril del 2020, el INPI, en su página web, dirigió un anuncio a las comunidades participantes en las Convocatorias del Programa de Derechos Indígenas, que en virtud de las disposiciones de la Secretaría de Salud y Presidencia de la República, en las que se establecen medidas preventivas para la mitigación y control de los riesgos causados por COVID-19, el INPI decidió cancelar los recursos asignados a las CAMI. El comunicado establece que se ha determinado:

“[...] posponer la publicación de los resultados relacionados con dichas Convocatorias, dada la imposibilidad de iniciar con la implementación de los proyectos que resulten aprobados y con la firme convicción de cuidar y proteger la salud de la población beneficiada perteneciente a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas que atiende este instituto [...]”.⁴⁰

Esto implica que los recursos para las CAMI serán pospuestos, sin que en el acuerdo se anuncie la fecha de cuándo se va a retomar la asignación de recursos a las CAMI. Con esta medida, está el riesgo de desaparecer el único programa del país que atiende a mujeres indígenas en sus **derechos sexuales y reproductivos**, que previene

la violencia de género mediante la difusión de información y que brinda servicios de traducción y acompañamiento a las víctimas de violencia en las comunidades indígenas. Y esto en un panorama de emergencia donde la violencia contra las mujeres ha aumentado y las mujeres indígenas son especialmente vulnerables por la falta de acceso que tienen a las instituciones de procuración y administración de justicia, así como a los medios de denuncia remotos (como es el internet y las llamadas de emergencia).

Particularmente en este contexto, las CAMI son fundamentales, pues han reportado que, desde el inicio de la contingencia sanitaria, las solicitudes para la atención por violencia de género y partería han aumentado. Esta información es muy valiosa porque, actualmente, no contamos con información oficial respecto de cuántas llamadas de emergencia por situaciones de violencia contra las mujeres fueron hechas por mujeres indígenas. La razón es que ni antes y ni durante la contingencia, se ha considerado importante por parte del gobierno recolectar esta información desagregada.

De los datos proporcionados por la Red Nacional de Casas de las Mujeres Indígenas, se desprende que las CAMI que más mujeres han atendido durante la contingencia ya no se pueden sostener debido a la cancelación de su presupuesto, entre ellas:

- La CAMI San Mateo del Mar, Oaxaca, que durante la contingencia ha atendido a 212 mujeres.
- La CAMI de Chalchihuitlan, Chiapas, que durante la contingencia ha atendido a 332 mujeres, y que sigue atendiendo muchos partos.
- La CAMI de Pátzcuaro, Michoacán, que durante la contingencia atendió a 100 mujeres.⁴¹

La decisión del INPI de cancelar los recursos económicos correspondientes a las CAMI, argumentando que se utilizarán para el cuidado y protección de la salud, vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación, ya que son medidas que se tomaron sin un análisis con base en las perspectivas de género e interculturalidad.

Por un lado, se vulnera el derecho a la consulta adecuada, ya que ni la Secretaría de Salud ni el INPI consultaron a las mujeres indígenas, de manera culturalmente adecuada, sobre si estaban de acuerdo con la cancelación de los recursos económicos a las CAMI. Por otro lado, se vulneran los derechos de las mujeres indígenas a la vida, a la integridad personal, a vivir una vida libre de violencia, así como el derecho a la salud de las mujeres usuarias, ya que no se les podrá prestar acompañamiento.

También se vulnera el derecho de las mujeres indígenas que trabajan en las CAMI, ya que no cuentan con recursos materiales ni humanos para brindar la atención adecuada ni con las medidas sanitarias correspondientes. En suma, esta decisión de cancelar los recursos a las CAMI es regresiva para el respeto y protección de los derechos humanos de las mujeres indígenas.

A la par, el pasado 17 de junio de 2020, en su conferencia matutina, el Presidente Andres Manuel López Obrador se pronunció por desaparecer el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED),⁴² organismo cuyo presupuesto ya se encontraba también debilitado por los recortes derivados del Acuerdo de Austeridad. En su opinión, es la SEGOB quien debe encargarse del combate al racismo y la discriminación, pues la atención del problema público no amerita contar con un organismo propio. Estas declaraciones no solo contravienen la recomendación 13 de las Observaciones finales sobre los informes periódicos 18 a 21 combinados de México del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD),⁴³ sino que su descalificación visibiliza la falta de vinculación que existe entre CONAPRED y el Ejecutivo, lo que ha conducido a la toma de decisiones de política pública carentes de perspectiva de multiculturalidad y género, como el recorte al presupuesto de las CAMI, que atentan contra los derechos de las mujeres indígenas.

Es urgente que se garanticen de inmediato los recursos necesarios para que las CAMI puedan prestar sus servicios de manera adecuada para seguir atendiendo a las mujeres indígenas que se encuentran en situación de violencia o puerperio, cumpliendo con el principio de progresividad y no regresividad.

d) Centros de Justicia para las Mujeres

Los Centros de Justicia para las Mujeres (CEJUM) son espacios integrales que concentran servicios interinstitucionales y especializados de atención con perspectiva de género, para mujeres víctimas de violencia, sus hijas e hijos. Están diseñados para garantizar el acceso a la justicia a través de servicios de atención legal, médica, psicológica, proyectos de empoderamiento económico (mediante capacitaciones y bolsas de trabajo), espacios de ludoteca (para dejar a las hijas e hijos cuando están recibiendo los servicios de los centros) y refugio temporal. Actualmente, hay 48 Centros de Justicia para las Mujeres abiertos en 28 entidades federativas, de los cuales 35 tienen el servicio de refugio, casa de transición o albergue, todos los cuales se encuentran en funcionamiento durante la pandemia.⁴⁴

Desde EQUIS: Justicia para las Mujeres,⁴⁵ hemos documentado que aún antes de la pandemia, los CEJUM ya tenían serios problemas en sus servicios debido a su falta de normatividad clara y fortaleza institucional. Por ejemplo, la mayoría no tiene independencia presupuestaria, patrimonio ni personalidad jurídica propia. ¿Cómo puede funcionar un centro sin un mínimo de autonomía y capacidad para decidir sobre el uso de sus recursos?

También nos preocupa que, en algunos Centros, el personal es insuficiente y un porcentaje no depende de la dirección, sino que provienen de otras dependencias. Esto impacta en la capacidad de los Centros para ofrecer todos sus servicios y en la calidad de la atención que brindan, la cual debe estar disponible las 24 horas los 365 días al año. Esta limitación ha empeorado durante la pandemia, pues se tienen identificados cinco Centros de Justicia que tienen insuficiente capacidad o personal para atender el aumento de la violencia contra las mujeres en el contexto de COVID-19 en los refugios que administran (Colima, Juchitán de Zaragoza, Puebla, Tehuacán y Xalapa).⁴⁶

Si bien todos los CEJUM se encuentran en funcionamiento, estos han cancelado los servicios de ludoteca, terapias grupales y talleres para evitar la propagación de contagios. En su lugar, han desarrollado mecanismos vía remota para la atención psicológica y el seguimiento a usuarias. Sin embargo, hemos registrado que los Centros han reducido el número de servicios a causa de la suspensión de labores en otras agencias gubernamentales. Por ejemplo, los Centros de Coahuila, Guerrero, Oaxaca y Yucatán indican que no están prestando acompañamiento a trámites en juzgados por la suspensión en Poderes Judiciales locales.⁴⁷ Algunos de los casos más graves son los centros de Guerrero, que no están tomando denuncias porque la fiscalía de la entidad está operando al mínimo, y los centros de Oaxaca, que suspendieron los servicios del sector salud por órdenes de la dependencia correspondiente.⁴⁸

Otro problema que preocupa es que los Centros, aún antes de la pandemia, no daban servicio a todas las mujeres.⁴⁹ Mediante el trabajo hecho con las integrantes del Observatorio Ciudadano de Centros de Justicia para las Mujeres,⁵⁰ registramos que la mayoría de estos centros se encuentran en zonas urbanas y dejan fuera a las mujeres de zonas rurales. De igual manera, hay una exclusión desproporcionada de mujeres indígenas. Muestra de ello es que al preguntarle a 30 promotoras comunitarias mayas de cinco municipios de Yucatán si conocían el CEJUM, todas señalaron desconocerlo.

También se ha registrado que muchos de los Centros no tienen instalaciones accesibles para personas con discapacidad, ni personal capacitado para atender a mujeres sordas o con discapacidad intelectual. Llama la atención también la falta de capacidad para atender a mujeres con discapacidad psicosocial, quienes muchas veces son enviadas a Centros Psiquiátricos, no siempre con su voluntad y revictimizándolas. Además, al preguntar en solicitudes de información si los Centros aceptaban a mujeres que usaban drogas, la mayoría respondió que no lo hacía, y los que sí, mencionaron que únicamente atendían a ex consumidoras de tabaco y alcohol.

Finalmente, hemos observado que una práctica común en muchos Centros de Justicia es sólo brindar servicios a mujeres víctimas de violencia familiar. Esto se ha reiterado durante la pandemia y hemos documentado casos de CEJUM que sólo reciben a mujeres que fueron violadas “recientemente”, que acuden por “tentativa de femicidio” o que están visiblemente golpeadas.⁵¹ El resto de los casos no son considerados urgentes y, con ello, no son aceptados, lo que deja a estas mujeres en un estado de desprotección.

III. Otras violencias



A partir de la pandemia por COVID-19, la violencia doméstica contra las mujeres ha estado incrementado drásticamente. Sin embargo, es necesario alertar respecto de otros contextos y tipos de violencia que también tienen repercusiones en las vidas y derechos de las mujeres en México. Tal es el caso de la violencia ejercida por el Estado y por sus agentes. Por esa razón, este apartado expone tres escenarios que están interrelacionados y que se desprenden directamente de las decisiones u omisiones del Estado mexicano, particularmente de las políticas de mano dura: el uso excesivo del derecho penal para hacer frente a la pandemia por COVID-19, lo que también involucra muchas más detenciones y encarcelamientos; la militarización de la seguridad pública; y la criminalización. En conjunto, estos tres escenarios únicamente elevan el –ya de por sí alto– riesgo de que las mujeres sean víctimas de violencia en el país.

A. Punitivismo

En México, nuestras autoridades confían demasiado en el derecho penal y en el uso de la fuerza para solucionar problemas sociales que van desde violencia contra las mujeres hasta problemas de salud pública. De hecho, durante la emergencia sanitaria por COVID-19, esta tendencia a recurrir al derecho penal y al uso de la fuerza es evidente. Por un lado, varias autoridades de los estados del país han amenazado con utilizar sanciones penales o han propuesto iniciativas de ley que pretenden sancionar, con privación de la libertad, el incumplimiento de las medidas sanitarias, la suspensión de actividades no esenciales y el resguardo en los hogares. Por el otro lado, el Gobierno Federal insiste constantemente en involucrar a las fuerzas armadas no sólo en tareas de seguridad pública, sino también en tareas relacionadas con el control de la emergencia sanitaria por COVID-19. Algunos ejemplos de ambas estrategias se muestran a continuación.

1. Militarización

La adopción de un modelo militarizado de la seguridad pública continúa siendo prioridad, tanto en términos presupuestarios como en términos de decisiones gubernamentales. En contraste, la prevención y atención de violencia contra las mujeres no parece ser prioritaria ni en términos presupuestarios ni en términos de políticas públicas, ni siquiera en este contexto de emergencia sanitaria por COVID-19, que ha contribuido al aumento de violencia contra las mujeres en sus hogares y a mujeres en situaciones de vulnerabilidad.

A partir del 2006, cuando se declaró la guerra contra las drogas en México, nuestro gobierno adoptó un modelo militarizado de seguridad pública que aún se mantiene vigente. Por más de quince años, este modelo militarizado de seguridad pública ha sido constantemente evidenciado como incompatible con los derechos humanos, pues ha ocasionado drásticos incrementos en las tasas de homicidios en el país,⁵² desplazamiento forzado de algunas comunidades,⁵³ tortura⁵⁴ y otras violaciones a derechos humanos.⁵⁵ Sin embargo, el Gobierno Federal actual continúa implementando este modelo de seguridad cada vez con mayor intensidad. De hecho, en los últimos dos años —contrario a sus promesas durante la campaña electoral—, este gobierno ha tomado varias decisiones que contribuyen a perpetuar la militarización de las calles en México y el involucramiento de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública. Esto es preocupante por dos razones:

En primer lugar, a pesar de las recomendaciones hechas al Estado mexicano desde 2014 (y, nuevamente, en 2017)⁵⁶ por parte del Relator Especial sobre la tortura respecto de la necesidad de retirar a las Fuerzas Armadas de labores de seguridad pública, en febrero de 2019, el Congreso aprobó una reforma constitucional que creó a la Guardia Nacional. Este nuevo cuerpo de seguridad —que ya está en operación— conformado por elementos de “Policía” Naval, “Policía” Militar y Policía Federal es evidentemente de corte castrense a pesar de que las autoridades lo definan como un cuerpo de mando civil. Además de nuestra preocupación por las características castrenses de este cuerpo de seguridad, la Guardia Nacional es uno de los pocos “programas prioritarios” que no se verán afectados por severos recortes presupuestales, en contraste con los recursos que les han sido disminuidos o cancelados a otros programas que atendían la violencia contra las mujeres en México. Tal es el caso del Programa de Fortalecimiento de los Pueblos Indígenas, por ejemplo.

En segundo lugar, en el contexto de la crisis sanitaria por COVID-19, el 11 de mayo, se publicó un acuerdo⁵⁷ que da a la Fuerza Armada facultades para llevar a cabo tareas de seguridad pública junto con la Guardia Nacional. Este acuerdo que abona a la militarización de la seguridad pública en el país no sólo fue publicado en un contexto de crisis sanitaria, sino que, además, contraviene a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), pues (1) el Presidente no está disponiendo de la Fuerza Armada de manera extraordinaria, ya que prevé un plazo hasta el 2024; (2) el Presidente no está disponiendo de la Fuerza Armada de manera regulada; (3) el Presidente no estableció ningún mecanismo de fiscalización de la Fuerza Armada; y (4) el Presidente señaló que la Fuerza Armada estará coordinada, mas no subordinada como lo plantea la CPEUM.⁵⁸

En resumen, nos preocupa, por un lado, que se estén priorizando recursos⁵⁹ para una estrategia de militarización de la seguridad pública y para un cuerpo militarizado de seguridad y que, a su vez, se limiten o se cancelen los recursos para otros programas que atendían violencia contra las mujeres en México. Por el otro lado, también nos preocupa la estrategia de avanzar con la militarización de la seguridad pública en un contexto de emergencia sanitaria causada por la pandemia por COVID-19.

2. Uso excesivo del Derecho Penal

Por un lado, a nivel federal, tan solo desde que se comenzaron a implementar las “Jornadas de Sana Distancia” hasta finales de abril, las y los diputados publicaron al menos 20 iniciativas distintas de reformas o adiciones a leyes penales para sancionar con prisión: (1) a las personas que discriminen o agredan al personal de salud y funcionarios públicos o, en su caso, aumentar las penas privativas de la libertad para esas conductas⁶⁰; (2) a las personas con *enfermedades graves* o venéreas que pongan en riesgo la salud de otra persona⁶¹; (3) a las personas que roben medicamentos ; (4) a las personas que eleven o alteren los precios de venta de artículos de consumo necesarios o medicamentos⁶²; (5) y a las personas que acaparen, oculten o se nieguen a vender productos necesarios durante la emergencia sanitaria u otros desastres naturales⁶⁴, entre otras.

Por el otro lado, a nivel estatal, varios estados también han publicado medidas punitivas para hacer frente a la emergencia sanitaria. Por ejemplo, el gobernador de Yucatán avisó que se les impondrá un castigo de hasta 3 años de cárcel y podrían ser acreedoras también a una multa las personas diagnosticadas o con síntomas de coronavirus que no acaten las medidas de aislamiento para evitar el contagio.⁶⁵ De igual manera, en Querétaro, un grupo de legisladores propuso una iniciativa de ley que, entre otras modificaciones al Código Penal, propone que se impongan de cuatro a seis años de prisión a las personas que no respeten el periodo de aislamiento obligatorio impuesto por padecer una enfermedad transmisible *grave* o por no respetar el periodo de cuarentena.⁶⁶ Finalmente, en Jalisco, se publicó un decreto en el que el incumplimiento de las medidas sanitarias establecidas ameritará arrestos por hasta 36 horas.⁶⁷

A pesar de que estos son ejemplos de medidas punitivas recientes que fueron decididas a partir de la emergencia sanitaria, vale la pena recordar que 28 de los 33 códigos penales del país incluyen el delito de “peligro de contagio”, delito por el cual, entre 1999 y 2010, aproximadamente 400 personas en México fueron condenadas por haberlo cometido.⁶⁸ De continuar por la vía punitiva precisamente en este contexto de la pandemia por COVID-19, el uso de delitos como el peligro de contagio –y otros nuevos– podría intensificarse.

Esto, probablemente, tendría como resultado no sólo incrementos drásticos de personas privadas de la libertad, sino también escenarios que fomenten el abuso de la fuerza pública, tal como sucedió en Jalisco, donde Giovanni López fue detenido y golpeado por policías hasta morir. ¿La razón? Por intentar grabar a los policías que estaban deteniendo y agrediendo a personas que no usaban cubrebocas.⁶⁹ Después del asesinato de Giovanni López, se organizaron protestas en Jalisco para exigir justicia. Sin embargo, durante estas marchas, también varias personas, incluyendo mujeres, fueron golpeadas y detenidas arbitrariamente.

El uso excesivo del derecho penal para solucionar problemas públicos, en conjunto con el uso excesivo de la fuerza pública y las tendencias nacionales al encarcelamiento y criminalización no solucionarán el problema de violencia contra las mujeres ni durante ni después de la emergencia sanitaria por COVID-19. Por el contrario, únicamente empeorarán la situación de las mujeres en cuanto a la protección respeto y garantía de sus derechos.

B. Mujeres privadas de la libertad

En México, conforme a los últimos datos disponibles correspondientes a marzo de 2020, había 205,535 personas privadas de la libertad. El 94.77% (191,748) eran hombres y el 5.23% (10,589) eran mujeres. Mientras que el 36% de los hombres estaban privados de la libertad sin siquiera contar con una sentencia, el 46% de las mujeres estaban en esta misma situación.⁷⁰ Las personas privadas de la libertad están en mayor riesgo de contraer COVID-19 por las condiciones de las cárceles en el país, pero, además, precisamente porque son una población históricamente discriminada, los mecanismos con los que cuentan para defender sus derechos en este contexto están mucho más limitados, como se mostrará a continuación.

1. Hacinamiento y condiciones de internamiento

Para empezar, en México, hay un serio problema de hacinamiento y falta de servicios básicos al interior de las prisiones. Por un lado, la falta de materiales, agua y otros servicios básicos hacen prácticamente imposible la prevención del contagio al interior de las prisiones. Por ejemplo, de acuerdo con la *Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad* (ENPOL): 30% de las personas privadas de la libertad no tienen acceso a agua potable en su celda. Además, en prisiones estatales y municipales, 30% de las personas encuestadas afirmaron que no se les proporciona medicamentos y sólo 7.6% reportó que la institución les proporciona artículos de limpieza.⁷¹ En estas condiciones, prevenir y atender el contagio por COVID-19 es sumamente difícil en las cárceles mexicanas.⁷²

Por otro lado, el hacinamiento aumenta la probabilidad de contagio al interior de las prisiones. Según cifras —conservadoras— de la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, las prisiones de 13 estados de la república mexicana tienen sobrepoblación. Hasta enero de 2020, la entidad federativa con el mayor déficit de espacios para la población penitenciaria tenía 15,663 espacios menos de los que debería tener para la población que alberga.⁷³ Por las características de transmisión del virus, los lugares hacinados son algunos de los espacios con mayor riesgo de contagio, sin embargo, casi ningún gobierno —ni local ni el federal— ha implementado estrategias de prevención de contagio al interior de las prisiones, a pesar de que la salud y la vidas de las personas privadas de la libertad están en riesgo.

Adicionalmente, es importante considerar que, de las personas privadas de la libertad en el país en marzo de 2020, aproximadamente 6,635 eran personas mayores (esto es, de 60 años o más) y 5,117 tenían diabetes mellitus tipo I y II,⁷⁴ ambos factores de riesgo adicionales para la contracción de COVID-19.

2. Acceso a la justicia: sólo asuntos prioritarios o urgentes

Frente al hacinamiento, la falta de materiales y la falta de servicios básicos, es fundamental que las mujeres privadas de la libertad cuenten con vías para reportar y exigir sus derechos. Sin embargo, en el Informe *¿Derechos aplazables?: el Poder Judicial frente a la población penitenciaria durante la pandemia por COVID-19*, EQUIS: Justicia para las Mujeres encontró que si bien la mayoría de los Poderes Judiciales analizados continúan ofreciendo servicios limitados y atendiendo casos urgentes, la mayoría de los Poderes Judiciales no contemplan las condiciones de internamiento de la población privada de la libertad como asuntos prioritarios o urgentes.⁷⁵ Esto es un problema porque, por un lado, invisibiliza las condiciones de internamiento al interior de las prisiones y, por otro lado, porque las personas privadas de la libertad no cuentan con mecanismos eficaces mediante los cuales se pueda acceder a la justicia en caso de violaciones a derechos humanos, incluyendo deficiencias en las condiciones de internamiento. Su situación es particularmente preocupante dado que esta población está a completamente a disposición del Estado. Algunos datos adicionales respecto del funcionamiento de los Poderes Judiciales frente a la población privada de la libertad son los siguientes:

- Los avisos mediante los cuales los Poderes Judiciales de cada entidad federativa comunicaron a la población los asuntos que atenderían durante la emergencia sanitaria están escritos en lenguaje técnico y ambiguo. Esto no da claridad a las personas que requieran de los servicios de los Poderes Judiciales.

- La mayoría de los avisos y de los servicios que se consideran prioritarios o urgentes no fueron elegidos teniendo en cuenta perspectiva de género, enfoque diferenciado ni interseccionalidad.
- De las 32 entidades federativas, sólo 7 señalaron que los asuntos y peticiones acerca de las condiciones de internamiento de las personas privadas de la libertad deberán atenderse por ser asuntos prioritarios o urgentes.
- De las 32 entidades federativas, sólo 6 señalaron que se atenderán asuntos relacionados con la emergencia por COVID-19 al interior de las prisiones.

Por lo tanto, algunas recomendaciones para el respeto y garantía de los derechos de las personas privadas de la libertad en el contexto de la emergencia sanitaria por COVID-19 serían:

- **Utilizar un lenguaje accesible y claro en los instrumentos jurídicos que les permita a las personas conocer cuáles son los asuntos y trámites que se siguen llevando a cabo por los órganos de los Poderes Judiciales de los estados.** Estas medidas deben ser accesibles para todas las personas, como es el caso de personas indígenas o personas con discapacidad, entre otras, con el fin de garantizar sus derechos. Por ejemplo, a través de lecturas fáciles y traducciones a idiomas indígenas.
- **Considerar las peticiones por condiciones de internamiento como asuntos de carácter urgente o inaplazable, de manera que los jueces de ejecución conozcan sobre esas peticiones e impartan justicia al respecto.** Del mismo modo, es necesario que todos los Poderes Judiciales conozcan acerca de los planteamientos relacionados a la emergencia por COVID-19, especialmente por parte de las personas privadas de la libertad, pero también por parte de aquellas personas legitimadas por la Ley Nacional de Ejecución Penal.
- **Establecer mecanismos que permitan realizar solicitudes para trámites, acatando las medidas sanitarias para evitar contagios.** En este sentido, se sugiere utilizar los diferentes medios electrónicos, pero también considerar que existe una población que no tiene acceso a esta tecnología, por lo que es recomendable contar con otras herramientas como algún buzón, medida implementada en Morelos.
- **Establecer un esquema de guardias virtuales en los casos que sea posible, con el fin de mantener a los Poderes Judiciales laborando, garantizando el acceso a la justicia de todas las personas y cuidando la salud de las y los operadores de justicia.**

3. Ley de Amnistía como buena práctica

El 20 de abril de 2020, se aprobó una Ley de Amnistía en México. Esta ley posibilita la excarcelación de personas privadas de la libertad por los siguientes delitos del orden federal:

- **Aborto;**
- **Algunos delitos contra la salud relacionados con drogas cometidos por personas indígenas o afromexicanas, personas en situación de pobreza o en situación de extrema vulnerabilidad;**
- **Posesión de narcóticos sin fines de distribución y venta y hasta en dos veces la dosis máxima de consumo autorizado;**
- **Personas indígenas que durante su proceso no tuvieron acceso a un intérprete o defensor que tuviera conocimiento de su lengua y cultura;**
- **Robo simple y sin violencia cuya pena privativa de la libertad no haya sido mayor a cuatro años; y**
- **Sedición.**

Aproximadamente, un total de 4,600 personas privadas de la libertad podrían ser beneficiadas con esta ley, de las cuales, se estima que 600 serían mujeres.

Esta ley de amnistía fue incluida como una buena práctica para el acceso a la justicia en el documento *Justice for Women Amidst COVID-19*, publicado por *United Nations Entity for Gender Equality and the Empowerment of Women (UN Women)*; *International Development Law Organization (IDLO)*; *United Nations Development Programme (UNDP)*; *United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)*; y *Pathfinders for Peaceful, Just and Inclusive Societies*.⁷⁶ De igual manera, las Oficinas en México de la ONU contra la Droga y el Delito (UNODC) y del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ONU-DH) se expresaron positivamente respecto la aprobación de la Ley de Amnistía.⁷⁷

La aprobación de esta ley de amnistía es un excelente primer paso, sin embargo, aún está pendiente que el Poder Ejecutivo conforme —como está previsto en la ley aprobada— una Comisión encargada de evaluar las solicitudes de amnistía.

Esta Comisión es imprescindible y debe conformarse cuanto antes, de manera que sea posible que las personas privadas de la libertad contempladas en la ley de amnistía tengan la posibilidad de salir de prisión. De lo contrario, continuarán en una situación de alto riesgo de contagio por COVID-19.

IV • Transparencia y acceso a la información



Tal como lo reconoció el Comité de Derechos Humanos en la Observación General N° 34 al Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el acceso a la información en poder de los organismos públicos es un derecho humano. En México, la información pública que permitiría evaluar el impacto que las medidas de confinamiento y el contexto de crisis han tenido en la violencia contra las mujeres ha resultado insuficiente, poco oportuna y se ha visto limitada por las medidas sanitarias.

A. Transparencia activa

La máxima autoridad mexicana en materia de transparencia y acceso a la información pública es el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). El INAI es la instancia a la cuál es posible acudir para presentar recursos de inconformidad relacionados con la información que debe estar disponible para consulta de manera obligatoria, así como la recibida a través de respuestas a solicitudes de información pública.

El 20 de marzo de 2020, como consecuencia de las medidas sanitarias anunciadas por el Estado, el INAI determinó⁷⁸ la suspensión de plazos y términos entre el 23 de marzo y el 17 de abril para todos los procesos relacionados con solicitudes de acceso a la información y protección de datos personales. Dicha suspensión permitía a los sujetos obligados no cumplir con sus obligaciones para la entrega de información pública y dejaba a la ciudadanía sin la posibilidad de impugnar la falta de información. El 15 de abril de 2020, la suspensión inicial fue ampliada⁷⁹ hasta el 30 de ese mismo mes y en esa fecha, ampliada por un mes más: hasta el 30 de mayo.

Si bien es de reconocer que el 30 de abril, en congruencia con lo indicado en la Resolución 1/2020 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), titulada “Pandemia y Derechos Humanos en las Américas”, el INAI resolvió excluir de la suspensión a los sujetos obligados responsables de actividades esenciales⁸⁰, es importante hacer énfasis en que dichos sujetos obligados tienen más de un mes de solicitudes pendientes por atender, además de las solicitudes entrantes de cada día, lo que puede afectar la celeridad del proceso.

Es también importante señalar que existe información únicamente disponible físicamente, contenida dentro de los edificios gubernamentales, misma a la que no será posible tener acceso hasta que las actividades del Estado se regularicen de manera presencial, según lo estipulado por las autoridades correspondientes.

B. Transparencia proactiva

Como se ha visto a nivel global durante el desarrollo de la pandemia, contar con datos e información oportuna es crucial para poder determinar estrategias y líneas de acción, así como asignar recursos de mejor manera. Lo mismo es cierto para el caso de la violencia contra las mujeres.

En México existen dos fuentes oficiales que permiten conocer información periódica sobre la violencia que experimentan las mujeres dentro y fuera de sus hogares: los datos publicados de manera mensual por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) y los datos generados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Dentro de lo generado por el SESNSP, es posible consultar investigaciones penales abiertas por los delitos de violencia familiar, homicidio y feminicidio, así como las llamadas realizadas al número de emergencia 911 relacionadas con violencia contra las mujeres. El INEGI, por su parte, publica anualmente los Registros de Mortalidad, mismos que incluyen datos sobre homicidios de mujeres. Los datos del INEGI son importantes porque son los únicos que incluyen información sobre dónde se mata a las mujeres (por ejemplo: si es en la vivienda o no) y si los asesinatos ocurrieron o no en un contexto de violencia familiar.

Tanto los datos del SESNSP, como los datos del INEGI, sin embargo, tienen diversas carencias, que impiden que conozcamos con el grado de detalle y rapidez necesario cómo afecta la violencia a las mujeres.

C. Falta de interseccionalidad

El Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) en sus Observaciones finales emitidas al Estado mexicano a partir de la examinación de su 9º informe ante este mecanismo señaló que México debe fortalecer los mecanismos para recolectar, de manera sistemática, datos desagregados de violencia contra las mujeres, incluyendo el feminicidio.

Uno de los problemas, sin embargo, que es transversal tanto a los datos producidos por el SESNSP, como a los datos publicados por el INEGI, es la falta de interseccionalidad de la información. Aunque algunas variables, como el habla de una lengua indígena, se incluyen dentro de los Registros de Mortalidad, no existe disponibilidad de información para un porcentaje considerable de casos, por lo que la variable se vuelve inoperante.⁸¹

Adicionalmente, es imposible saber información desagregada para mujeres que se autoadscriben indígenas, mujeres afromexicanas, mujeres con discapacidad y mujeres LGBTQ+. ¿Qué implica esto? Que no podemos saber cómo la violencia durante la pandemia ha afectado a las mujeres de manera diferenciada.

D. Datos poco oportunos

Un segundo problema está relacionado con *cuándo* se libera la información. Por ejemplo: los datos sobre investigaciones penales se publican 20 días naturales posteriores al fin de cada mes. Es decir, existe un desfase de hasta 51 días entre el momento en el que se denuncian ciertos hechos o se inician las investigaciones y el momento en el que es posible saberlo. La información sobre llamadas al 911 se publica el día 25 del mes posterior al que se reporta. En estos casos el desfase posible es de hasta 56 días.

Por otro lado, el INEGI publica los Registros de Mortalidad de cada año en datos abiertos aproximadamente en octubre del año posterior al que se reporta. Lo anterior supone que puede existir un desfase de hasta 22 meses entre el momento de los hechos y el momento en el que dicha información es pública. Si esto no cambia, la información detallada sobre los homicidios de mujeres que están sucediendo en el contexto de COVID-19 estará disponible públicamente un año y medio después. Este desfase limita la posibilidad de emprender acciones informadas y oportunas de política pública.

E. Información insuficiente y poco accesible

Un tercer problema se relaciona con la calidad y el formato de la información. Por ejemplo, la información del SESNSP relacionada a homicidios y feminicidios no permite saber el lugar donde sucedieron los hechos, si se conoce la relación con la posible persona agresora o si existe un antecedente de violencia familiar o de pareja; adicionalmente, la información que se incluye sobre la causa de muerte es limitada. Por lo anterior, es imposible hacer un análisis acerca de los cambios en homicidios dentro del hogar o relacionados con violencia familiar o de pareja. En el caso de los Registros de Mortalidad, si bien algunas de las categorías antes mencionadas sí existen —por ejemplo: el antecedente de violencia familiar o el parentesco con la persona presunta agresora—, en los últimos años dicha información se ha encontrado disponible para menos del 10% de los casos.⁸²

Para el caso de las llamadas al 911, la información se presenta de manera agregada, no en un formato de datos abiertos, lo que limita las posibilidades de análisis de la misma. Adicionalmente, hay datos fundamentales que se excluyen: el sexo de quien llama, si llama por una situación propia o de terceras personas, el sexo de la persona presunta agresora y el sexo de la persona presunta víctima de violencia. Tampoco es posible saber en qué concluyen las llamadas, por ejemplo, con el envío de servicios emergencia (policía, bomberos o paramédicos).

F. Buenas prácticas y recomendaciones en materia de transparencia

Aunque a nivel nacional han existido obstáculos para el acceso a la información, es de reconocerse que a nivel local existen esfuerzos de transparencia proactiva que podrían abonar al cumplimiento de las metas 16.6 y 16.10 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, al ofrecer información relacionada con las experiencias de las mujeres en aislamiento de manera oportuna, como aquellos del gobierno de la Ciudad de México. A partir del 6 de abril de 2020, han actualizado de manera semanal una base de datos abiertos⁸³ sobre llamadas realizadas a la “Línea Mujeres”, misma que incluye información sobre llamadas relacionadas con violencia contra las mujeres y niñas, incluida la violencia familiar. Si bien existen áreas de oportunidad para la misma⁸⁴, es un ejemplo de lo que es posible en términos de ofrecer información pública de manera oportuna y en formatos accesibles.

Por otro lado, el Estado, a través de la Secretaría de Salud, ha publicado de manera diaria una base de datos⁸⁵ en formato abierto⁸⁶ de casos y fallecimientos relacionados con COVID-19. Las variables de esta base coinciden con la información publicada en los Registros de Mortalidad antes mencionados. La existencia de dicha base sugiere que sería posible contar con información sobre homicidios de mujeres de manera más oportuna.

Referencias y notas

¹Si bien el 24 de marzo se anunció e implementó esta medida, desde el 14 de marzo, por ejemplo, se había anunciado la suspensión de todas las clases en el país, desde preescolar hasta educación superior. Acuerdo número 02/03/20 por el que se suspenden las clases en las escuelas de educación preescolar, primaria, secundaria, normal y demás para la formación de maestros de educación básica del Sistema Educativo Nacional, así como aquellas de los tipos medio superior y superior dependientes de la Secretaría de Educación Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de marzo de 2020.

²Acuerdo por el que se establecen las medidas preventivas que deberían implementar para la mitigación y control de los riesgos para la salud que implica la enfermedad por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de marzo de 2020.

³El término “asesinatos”, para efectos de este Informe, incluye tanto a los asesinatos de mujeres que pueden ser clasificados como “homicidios dolosos”, como aquellos que pueden ser clasificados como “feminicidio”. Si bien la Relatora solicitó información sobre “feminicidios”, la realidad es que en el país es imposible saber cuántos de los asesinatos de mujeres son feminicidios. La información pública disponible es insuficiente para hacer una clasificación adecuada. La única información que tenemos es sobre cómo las fiscalías clasifican a los asesinatos de mujeres al iniciar una investigación penal, pero, como se ha mostrado, estas clasificaciones son problemáticas. Véase Carolina Torreblanca, “¿Qué contamos cuando contamos ‘feminicidios?’”, *Animal Político*, 12 de noviembre de 2018, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/el-foco/que-contamos-cuando-contamos-feminicidios/>

⁴Para los datos de homicidios ocurridos entre 2000 y 2017, véase Data Cívica y Área de Derechos Sexuales y Reproductivos del CIDE, *Claves para entender y prevenir los asesinatos de mujeres en México*, 2019, disponible en: <https://datacivica.org/assets/pdf/claves-para-entender-y-prevenir-los-asesinatos-de-mujeres-en-mexico.pdf>. La cifra de asesinatos de mujeres del 2019 está basada en los datos publicados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública e incluye tanto a los asesinatos de mujeres clasificados como “homicidios dolosos”, como aquellos clasificados como “feminicidios”.

⁵United Nations Office on Drugs and Crime, *Global Study on Homicide. Gender-related killings of women and girls*, 2018, disponible en:

https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/GSH2018/GSH18_Gender-related_killing_of_women_and_girls.pdf

⁶De los asesinatos ocurridos entre 2003 y 2018, sólo en el 91.9% de los homicidios de las mujeres y en el 95.6% de los homicidios de los hombres se registró si hubo o no violencia familiar. En los casos en donde se registró si hubo o no, en el 57% de los casos de las mujeres y en el 16.7% de los hombres sí hubo violencia familiar.

⁷Ibid., nota 5, pp. 50-51.

⁸Ibid., nota 5, p. 45.

⁹Adriana Ortega, Nicole Huete & Estefanía Vela, “¿Fraternidad familiar?”, Blog de Intersecta en Animal Político, 7 de mayo de 2020, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/blog-de-intersecta/fraternidad-familiar/>

¹⁰La ENDIREH sólo está diseñada para medir la violencia que viven las mujeres, no la que afecta a los hombres. Por esta razón, no sirve para comparar sus experiencias en lo que a la violencia en la pareja y familiar se refiere. La única encuesta que permite hacer un comparativo por sexo de las violencias perpetradas por familiares es la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción de Seguridad Pública (ENVIPE), que mide la incidencia delictiva en personas adultas. Esta muestra que ciertos delitos, cuando son perpetrados por familiares, como es el caso de las amenazas, las lesiones y la violación, las víctimas son abrumantemente mujeres.

¹¹Adriana Ortega, Nicole Huete & Estefanía Vela, “¿Fraternidad familiar?”, Blog de Intersecta en Animal Político, 7 de mayo de 2020, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/blog-de-intersecta/fraternidad-familiar/>

¹²Se contabilizan las víctimas de sexo femenino registradas en las categorías de homicidio doloso y feminicidio. La información puede ser consultada en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/victimas-nueva-metodologia?state=published>

¹³La información puede ser consultada en: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/911/implementacion_911.php

¹⁴Adriana Ortega, Nicole Huete & Estefanía Vela, “¿Fraternidad familiar?”, Blog de Intersecta en Animal Político, 7 de mayo de 2020, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/blog-de-intersecta/fraternidad-familiar/>

¹⁵El Reporte mensual del SESNSP sobre “violencia contra las mujeres”, en donde viene la información sobre las llamadas al 911, incluye seis distintas categorías de llamadas: aquellas relacionadas con “violencia contra la mujer”, “abuso sexual”, “acoso u hostigamiento sexual”, “violación”, “violencia de pareja” y “violencia familiar”. Las definiciones de estos conceptos vienen en el Catálogo Nacional de Incidentes de Emergencia, publicado en noviembre de 2015, por la Secretaría de Gobernación.

¹⁶Estefanía Vela Barba, “Las llamadas de auxilio de las mujeres”, Blog de Intersecta en Animal Político, 21 de mayo de 2020, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/blog-de-intersecta/las-llamadas-de-auxilio-de-las-mujeres/>

¹⁷En adelante, la Red o RNR.

¹⁸Las mujeres representaron el 65% de las personas atendidas y los niños y niñas el 35%.

¹⁹Los datos pueden ser consultados en: <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/incidencia-delictiva-87005?idiom=es>

²⁰Adriana Ortega, Nicole Huete & Estefanía Vela, “¿Fraternidad familiar?”, Blog de Intersecta en Animal Político, 7 de mayo de 2020, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/blog-de-intersecta/fraternidad-familiar/>

²¹Estefanía Vela Barba, “Las llamadas de auxilio de las mujeres”, Blog de Intersecta en Animal Político, 21 de mayo de 2020, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/blog-de-intersecta/las-llamadas-de-auxilio-de-las-mujeres/>

²²Adriana Ortega, Nicole Huete & Estefanía Vela, “¿Fraternidad familiar?”, Blog de Intersecta en Animal Político, 7 de mayo de 2020, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/blog-de-intersecta/fraternidad-familiar/>

²³Dicha declaración fue realizada por el Presidente López Obrador en la conferencia matutina del 15 de mayo de 2020. Puede consultarse en: <https://youtu.be/d3XZjnzV-LUA?t=7688> o en su versión estenográfica en: <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-viernes-15-de-mayo-de-2020?idiom=es>

²⁴Enviada a la Oficina de Presidencia de la República el 26 de mayo de 2020, con el folio 0210000085720.

²⁵EQUIS: Justicia para las Mujeres, Informe “(Des)Protección Judicial en tiempos del COVID-19”, 2020, disponible en: https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2020/03/DES-Proteccion_Informe.pdf

²⁶Diario Oficial de la Federación, Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Art. 27, publicado 1 de febrero de 2007, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV_130418.pdf

²⁷Plenos del Consejo de la Judicatura y del H. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Baja California Sur, Acuerdo Conjunto 001/2020, pp. 2-4. Publicado el 19 de marzo de 2020, disponible en: <https://tribunalbcs.gob.mx/archivos/ACUERDOC001-2020.pdf>

²⁸“Un ejemplo claro de para qué sirven estas medidas es en los casos de divorcio (se le denomina “separación cautelar de cónyuge”). Esto es así, ya que permite que una mujer que quiera demandar a su cónyuge, pueda solicitar al juez que ordene a éste salir del domicilio provisionalmente. Esto evita que la mujer sea víctima de agresión por parte de su pareja cuando quiere presentar una demanda en su contra. Otros ejemplos de estas medidas son: la suspensión provisional del régimen de visitas y convivencias, restringir al cónyuge agresor para que no realice actos de molestia u ordenar las medidas que protejan la seguridad de los miembros de la familia.” EQUIS: Justicia para las Mujeres, Informe “(Des)Protección Judicial en tiempos del COVID-19”, p. 16. op. cit.

²⁹Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Chiapas, Acuerdo General 003/2020, p.4, publicado el 18 de marzo de 2020, disponible en: <http://www.poderjudicial-chiapas.gob.mx/archivos/manager/Acuerdo%20General%2003-2020.pdf>

³⁰Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Oaxaca, Acuerdo General Conjunto 1/2020 de los plenos del Tribunal Superior de Justicia del Estado y del Consejo de la Judicatura del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, relativo a las medidas preventivas frente al coronavirus “COVID-19”, publicado el 18 de marzo del 2020, disponible en: <https://transparencia.tribunaloaxaca.gob.mx/Listas/Listas?idContenido=2&idContenido=11&fraccionId=56#>

³¹Secretaría de Comunicaciones y Transportes, “En México hay 74.3 millones de usuarios de internet y 18.3 millones de hogares con conexión a este servicio: ENDUTIH 2018”. Disponible en: <https://www.gob.mx/sct/prensa/en-mexicohay-74-3-millones-de-usuarios-de-internet-y-18-3-millones-de-hogares-conconexion-a-este-servicio-endutih-2018-196013?idiom=es>

³²El plan puede ser consultado en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/443707/Plan_emergente_de_proteccion_a_mujeres_y_ni_as_mexicanas.pdf

³³Una copia de la circular enviada por Presidencia puede ser consultada en: <https://www.proceso.com.mx/572198/amlo-notifica-a-su-gabinete-no-transfieran-ningun-recurso-a-ong-o-sindicatos>

³⁴Dicha declaración fue realizada por el Presidente López Obrador en la conferencia matutina del 07 de febrero de 2019. Puede consultarse en: <https://youtu.be/nf-7qnF7nKA8?t=2562> o en su versión estenográfica en: <https://lopezobrador.org.mx/2019/02/07/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-40/>

³⁵Se hace referencia a dicho Acuerdo en los Lineamientos de Operación del Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus Hijas e Hijos, para el ejercicio fiscal 2020, disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591242&fecha=07/04/2020

³⁶Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberá observar las dependencias y entidades de la Administración Pública

³⁷Federal bajo los criterios que en el mismo se indican, publicado el 23 de abril de 2020. Recomendación 16, fracción b) de las Observaciones finales emitidas al Estado mexicano a partir de la examinación de su 9º informe. Comité para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. CEDAW/V/MEX/CO/9. 25 de julio de 2018. Disponible en: <http://www.onu.org.mx/wp-content/uploads/2019/04/MEXICO-ANTE-LA-CEDAW-2018-web.pdf>

³⁸Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, ¿qué hacemos?, consultado en: <https://www.gob.mx/inpi/que-hacemos>.

³⁹EQUIS: Justicia para las Mujeres, et al. “Acceso a la Justicia para las mujeres indígenas: Informe sombra para el Comité de la ONU para la eliminación de la discriminación racial”, pp. 12-14, disponible en: https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2019/08/Informe-sombra_CERD_ESP.pdf

⁴⁰Hugo Aguilar Ortiz, Coordinador General de Derechos Indígenas, Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, “Se determina posponer la publicación de resultados de las convocatorias del programa de derechos indígenas”, publicado el 3 de abril de 2020, disponible en: <https://www.gob.mx/inpi/articulos/se-determina-posponer-la-publicacion-de-resultados-de-las-convocatorias-del-programa-de-derechos-indigenas>

⁴¹Red Nacional de Refugios A.C., “Urge que Secretaría de Hacienda y Crédito Público libere presupuesto para Casas de las Mujeres Indígenas (CAMIS)”, 15 de mayo de 2020, disponible en: <https://www.facebook.com/RedNacionaldeRefugiosAC/photos/a.886447411371461/3547502838599225/?type=3&theater>

⁴²El Universal, “AMLO se pronuncia por desaparecer CONAPRED y que SEGOB combata la discriminación”, 18 junio 2020, disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/amlo-se-pronuncia-por-desaparecer-conapred-y-que-segob-combata-la-discriminacion>

⁴³Recomendación 13 de las Observaciones finales emitidas al Estado Mexicano a partir de los informes periódicos 18 a 21 combinados de México. Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial. CERD/C/MEX/CO/18-21. 19 de septiembre de 2019. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fMEX%2fCO%2f18-21&Lang=es

⁴⁴Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres. Centros de Justicia para las Mujeres funcionando en la República Mexicana. Consúltase en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/544677/Info_CJM_horarios_durante_Contingencia.pdf

⁴⁵EQUIS: Justicia para las Mujeres. Centros de Justicia para las Mujeres (CEJUM). Informe sobre el estado de política pública a nivel nacional. Julio, 2017. Consúltase en <https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2018/02/Informe-CEJUM.pdf>

⁴⁶Ixtaro Arteta, “Centros de Justicia para las Mujeres ajustan servicios en contingencia por COVID-19”, Animal Político, 29 de abril de 2020, <https://www.animalpolitico.com/2020/04/centros-justicia-mujeres-servicios-contingencia-coronavirus-covid-19/>; Elena del Toro, “Se duplican solicitudes para ingresar a refugio”, El Diario de Colima, 28 de mayo de 2020, <https://diariodecolima.com/noticias/detalle/2020-05-28-se-duplican-solicitudes-de-mujeres-para-ingresar-a-refugio>; Franzely Reyna, “Con deficiencias, Centro de Justicia para las Mujeres”, NTR Periodismo Crítico, 6 de mayo de 2020, <http://ntrzacatecas.com/2020/05/06/con-deficiencias-centro-de-justicia-para-las-mujeres/>.

⁴⁷Los hallazgos sobre el funcionamiento de los Centros de Justicia en la contingencia por COVID-19 están incluidos en un informe próximo a publicarse, en colaboración con el Observatorio Ciudadano de CEJUM.

⁴⁸Ixtaro Arteta, “Centros de Justicia para las Mujeres ajustan servicios en contingencia por COVID-19”, Animal Político, 29 de abril de 2020, <https://www.animalpolitico.com/2020/04/centros-justicia-mujeres-servicios-contingencia-coronavirus-covid-19/>

⁴⁹Véase en EQUIS: Justicia para las Mujeres. Centros de Justicia para las Mujeres (CEJUM). Informe sobre el estado de política pública a nivel nacional.

⁵⁰Para más información sobre el Observatorio Ciudadano de Centros de Justicia para las Mujeres: <https://bit.ly/2wKXfwO>

⁵¹Luis Alberto López, “La reactivación lagunera, entre repunte de contagios y problemas sociales”, Milenio, 1 de junio de 2020, disponible en <https://www.milenio.com/ciencia-y-salud/laguna-reactivar-repunte-contagios-problemas-sociales>

⁵²CIDE-Área de Derechos Sexuales y Reproductivos, Data Cívica y EQUIS: Justicia para las Mujeres, Serie: #DatosViolenciaYGénero, parte 2 [Video], 2019. Recuperado de <https://equis.org.mx/impunidad-genero-y-violencia/>

⁵³Ana Laura Velázquez, Desplazamiento interno por violencia en México. Causas, consecuencias y responsabilidades del Estado, Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), 2017.

⁵⁴Amnistía Internacional, Sobrevivir a la muerte. Tortura de mujeres por policías y fuerzas armadas, 2016, recuperado de: <https://cutt.ly/YrCPcJM>

⁵⁵Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Situación de derechos humanos en México, informe de país, 2015, recuperado de: <https://cutt.ly/xrXRbRT>

⁵⁶Asamblea General de las Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe de seguimiento del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, México, 34 periodo de sesiones, párrafo 21.

⁵⁷Diario Oficial de la Federación, Acuerdo por el que se dispone de la Fuerza Armada permanente para llevar a cabo tareas de seguridad pública de manera extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria, publicado el 11 de mayo de 2020.

⁵⁸Consultar: artículo transitorio quinto del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política e los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Guardia Nacional, publicado en el diario Oficial de la Federación el día 26 de marzo de 2019.

⁵⁹Diario Oficial de la Federación, Decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deberá observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal bajo los criterios que en el mismo se indican, publicado el 23 de abril de 2020.

⁶⁰Por ejemplo, revisar las iniciativas “Que reforma y adiciona los artículos 149, 180 y 189 del Código Penal Federal, con el propósito de proteger a los profesionales de la salud de actos de discriminación y ataques de odio, en razón de su profesión, cuando se declare una emergencia sanitaria” y “Que adiciona el artículo 189 del Código Penal Federal, en materia de delitos cometidos contra funcionarios públicos que salvaguardan la salud”, propuestas el 28 de abril de 2020, disponibles en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2020/abr/20200428-I-1.html#Iniciativa14> y <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2020/abr/20200428-I-1.html#Iniciativa5> respectivamente.

⁶¹Por ejemplo, revisar la iniciativa “Que reforma el artículo 199 Bis del Código Penal Federal, para aumentar el castigo a toda persona que con conocimiento de causa de ser portador de un virus ponga en peligro su entorno”, propuesta el 28 de abril de 2020, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2020/abr/20200428-I-1.html#Iniciativa13>

⁶²Por ejemplo, revisar la iniciativa “Que adiciona el artículo 368 Sexties al Código Penal Federal, para tipificar el delito de robo de medicamentos”, propuesta el 26 de marzo de 2020, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/64/2020/mar/20200326-III.pdf#page=123>

⁶³Por ejemplo, revisar la iniciativa “Que adiciona el artículo 254 Quáter al Código Penal Federal, en materia de delitos en contra del consumo y la riqueza nacionales durante contingencias que afecten de forma grave el orden público de forma temporal”, propuesta el 19 de marzo de 2020, disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/64/2020/mar/20200319-II.html#Iniciativa2>

⁶⁴Ibidem.

⁶⁵Estefanía Vela Barba, “¿Cárcel para quienes no se queden en casa?”, Animal Político, 31 de marzo de 2020, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/blog-de-intersecta/carcel-para-quienes-no-se-queden-en-casa/>

⁶⁶Poder Legislativo de Querétaro, “Iniciativa de ley que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal para el estado de Querétaro”, iniciativa 1399 disponible en: http://legislaturaqueretaro.gob.mx/app/uploads/serpar/iniciativas/1399_59.pdf

⁶⁷Ana Laura Velázquez Moreno, “¿Garantizar la salud castigando? El punitivismo en tiempos de COVID-19”, Nexos, 11 de mayo de 2020, disponible en: https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=11462#_ftn5

⁶⁸Estefanía Vela Barba, “¿Cárcel para quienes no se queden en casa?”, Animal Político, 31 de marzo de 2020, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/blog-de-intersecta/carcel-para-quienes-no-se-queden-en-casa/>

⁶⁹Animal Político, “A Giovanni lo torturaron por tres horas; los policías se ensañaron porque intentó grabarlos con su celular”, disponible en <https://www.animalpolitico.com/2020/06/giovanni-tortura-horas-policias-intento-grabarlos/>

⁷⁰Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana & Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, marzo de 2020, disponible en: http://pyrs.gob.mx/sipot/cgprs_doc/2020/Estadistica/CuadernoEmarzo2020.pdf

⁷¹Catalina Pérez Correa, “Ni agua, ni jabón ni sana distancia”, El Universal, 7 de marzo de 2020, disponible en <https://www.eluniversal.com.mx/opinion/catalina-perez-correa/ni-agua-ni-jabon-ni-sana-distancia>

⁷²Consultar también el documento Las mujeres invisibles. Los costos de la prisión y los efectos indirectos en las mujeres de Catalina Pérez Correa, publicado por el Banco Interamericano de Desarrollo.

⁷³Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana & Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional, enero de 2020, p. 13.

⁷⁴Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana & Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, Cuaderno Mensual de Datos Estadísticos de Población Penitenciaria Vulnerable y de Origen Extranjero, marzo 2020, obtenido en respuesta a la solicitud de información de folio 3670000016020 realizada por Intersecta.

⁷⁵EQUIS: Justicia para las mujeres, ¿Derechos aplazables? El Poder Judicial frente a la población penitenciaria durante la pandemia por COVID-19, disponible en https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2020/05/Informe_DerechosAplazables.pdf

⁷⁶UN Women, IDLO, UNDP, UNODC, World Bank and The Pathfinders. “Justice for Women Amidst COVID-19.” New York, 2020.

⁷⁷Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, “UNODC y ONU-DH saludan la aprobación de la Ley de Amnistía”, 21 de abril de 2020, recuperado de https://www.unodc.org/mexicoandcentralamerica/es/webstories/2020_04_UNODC_ONUDH_Ley_Amnistia.html

⁷⁸Ver “Acuerdo ACT-EXT-PUB/20/03/2020.02” disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/AcuerdosDelPleno/ACT-EXT-PUB-20-03-2020.02.pdf> y “Acuerdo ACT-EXT-PUB/20/03/2020.03” disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/AcuerdosDelPleno/ACT-EXT-PUB-20-03-2020.03.pdf>

⁷⁹Ver “Acuerdo ACT-EXT-PUB/15/04/2020.02” disponible en: <http://inicio.inai.org.mx/AcuerdosDelPleno/ACT-PUB-15-04-2020.02.pdf>

⁸⁰Ver “Acuerdo ACT-EXT-PUB/30/04/2020.02” disponible en: <http://inicio.ifai.org.mx/AcuerdosDelPleno/ACT-PUB-30-04-2020.02.pdf>

⁸¹Data Cívica y Área de Derechos Sexuales y Reproductivos del CIDE, Claves para entender y prevenir los asesinatos de las mujeres en México, 2019, p. 78, disponible en: <https://datacivica.org/assets/pdf/claves-para-entender-y-prevenir-los-asesinatos-de-mujeres-en-mexico.pdf>

⁸²Ibid., nota 79, pp. 50-53

⁸³Dicha base de datos puede ser consultada en: <https://datos.cdmx.gob.mx/explore/dataset/linea-mujeres/>

⁸⁴Por ejemplo: la base actualmente no permite identificar si la persona llama por una situación que está experimentando ella misma o terceras personas; tampoco permite saber si la llamada concluyó con el envío de servicios emergencia.

⁸⁵Dicha base de datos puede ser consultada en: <https://www.gob.mx/salud/documentos/datos-abiertos-152127>

⁸⁶La base de datos comenzó a publicarse en formato de datos abiertos el día 12 de abril de 2020. Un histórico de la misma puede ser consultado en: <https://www.gob.mx/salud/documentos/datos-abiertos-bases-historicas-direccion-general-de-epidemiologia>

Intersecta es una organización feminista comprometida con la lucha para erradicar la discriminación en México. Se dedica a producir conocimiento que permita identificar y entender la discriminación y las violaciones a los derechos humanos desde una perspectiva feminista; a evaluar las políticas estatales supuestamente diseñadas para erradicar la discriminación; y a promover soluciones no carcelarias de política pública al problema de la discriminación que estén basadas en los derechos humanos y en la evidencia y que consideren las distintas realidades, necesidades y deseos de las personas.

intersecta.org | [@IntersectaOrg](https://www.instagram.com/IntersectaOrg) | contacto@intersecta.org

EQUIS Justicia para las Mujeres es una organización feminista que busca transformar las instituciones, leyes y políticas públicas para mejorar el acceso a la justicia para todas las mujeres. Trabajamos por una justicia integral que tome en cuenta los cruces entre el género y otras categorías como: raza, etnia, clase, discapacidad, estatus migratorio, identidad sexo-genérica, preferencia sexual, entre otras.

equis.org.mx | [@EquisJusticia](https://www.instagram.com/EquisJusticia) | equis@equis.org.mx

La Red Nacional de Refugios, AC es una organización feminista integrada por 69 espacios de prevención, atención y protección para mujeres, niñas y niños en situación de violencias con cobertura nacional e internacional. Entre sus diversas actividades están la incidencia en políticas públicas en pro de la igualdad sustantiva y los derechos humanos de las mujeres así como la orientación y atención vía telefónica y redes sociales, cuyos ejes transversales son la perspectiva de género, los derechos humanos y la interculturalidad.

rednacionalderefugios.org.mx | [@RNRoficial](https://www.instagram.com/RNRoficial) | direccion@rednacionalderefugios.org.mx

2020

