



ACCESO A LA JUSTICIA PARA LAS MUJERES INDÍGENAS

INFORME SOMBRA PARA EL COMITÉ DE LA ONU PARA LA
ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL



INTERSECTA



**MÉXICO, INFORMACIÓN PARA EL COMITÉ DE LA ONU PARA LA
ELIMINACIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN RACIAL**
(99 periodo de sesiones, agosto 2019)

Introducción

1. Acceso a la justicia

1.1 Acceso a la justicia *indígena* para mujeres indígenas

1.2. Acceso a la justicia *estatal* para mujeres indígenas

1.2.1 Acceso a la información

1.2.2 El derecho a la asistencia letrada y a servicios de un intérprete

1.2.3 Acceso efectivo a instituciones

1.2.4 Opacidad judicial

1.2.5 Las organizaciones de la sociedad civil

2. Criminalización de mujeres indígenas

2.1 Prisión preventiva (oficiosa)

2.2 Las políticas de drogas

2.3 La militarización

3. Derecho a la consulta de las mujeres y comunidades indígenas

4. Datos sobre justicia y discriminación racial

4.1 El proceso para la recolección de datos

4.2 Variables para medir la discriminación racial

4.3 La efectividad de las autoridades para recabar datos

4.4 Los asuntos no penales y la insuficiencia de sus datos

Introducción

Las organizaciones Equis Justicia para las Mujeres (EQUIS),¹ la Red Nacional de Abogadas Indígenas (RAI),² Intersecta,³ la Red Nacional de Refugios (RNR)⁴ y el “Centro Profesional Indígena de Asesoría, Defensa y Traducción, A.C.” (CEPIADET)⁵ someten a consideración del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (Comité CERD) este informe sombra sobre acceso a la justicia para las mujeres indígenas en México.

1. Acceso a la justicia

El derecho de acceso a la justicia de las mujeres indígenas se ejerce a través del derecho a la libre determinación y a la autonomía. Es decir, ellas deben poder elegir la justicia que responde mejor a sus necesidades para la solución de sus conflictos: ya sea la justicia indígena o la justicia estatal.

1.1 Acceso a la justicia *indígena* para mujeres indígenas

Conforme al artículo 2, apartado A, fracción II de la Constitución mexicana y el artículo 5, inciso a) de la Convención, el Estado está obligado a garantizar el derecho de acceso a la justicia de las mujeres indígenas, en igualdad ante la ley, desde una perspectiva intercultural y de género. Esto incluye garantizar la conservación y el fortalecimiento de la justicia *indígena*, en un marco de respeto al derecho al autogobierno y autodeterminación de los pueblos originarios.

En la práctica, según diagnósticos realizados por la RAI y por EQUIS, respectivamente, las mujeres indígenas acuden ante sus propias autoridades para la resolución de sus conflictos. En el estudio de la RAI, se encontró que el 50% de las autoridades comunitarias, entrevistadas en Oaxaca, reportan que las mujeres acuden a denunciar los casos de violencia.⁶ Esto se entiende si se considera que la justicia indígena les ofrece a las mujeres ciertas ventajas geográficas, económicas y socioculturales: conocen a sus autoridades, hablan el mismo idioma, es más cercana y, en muchos casos, incluso más efectiva que la justicia estatal.

En este mismo sentido, EQUIS ha documentado que el 70% de las mujeres que acuden a las autoridades comunitarias es para pedir que se atienda alguna situación derivada de las violencias que viven por parte de sus parejas.⁷

En lugar de garantizar a las mujeres indígenas el acceso a sus sistemas jurídicos, estos se han erosionado. Por un lado, el Estado no ha reconocido la contribución e importancia de los sistemas normativos indígenas en la resolución de conflictos y, por otro, criminaliza a las autoridades indígenas, por considerarlas violadoras de los derechos humanos de las mujeres.

Un ejemplo de esto es el artículo 420 del Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP),⁸ el cual le impide a la justicia comunitaria conocer casos de violencia contra las mujeres. De manera implícita y discriminatoria, este artículo presume que la justicia indígena viola los derechos de las mujeres, como si la violencia de género no fuera transcultural, sino exclusiva de los pueblos indígenas. En lugar de proteger y garantizar el acceso a la justicia de las mujeres indígenas, mediante el fortalecimiento del sistema estatal y del sistema comunitario, este tipo de medidas impiden que las mujeres indígenas elijan, con base en su autonomía y libre determinación, la forma de resolución de conflictos que es la más adecuada para ellas.

Adicionalmente, EQUIS ha encontrado que las propias autoridades indígenas indican que no cuentan con una capacitación sobre sus funciones, los casos que pueden atender, así como las leyes de protección de los derechos de las mujeres y las instituciones a donde pueden canalizarlas. Tampoco cuentan con la infraestructura necesaria para intervenir de manera urgente ante situaciones de violencia. En este mismo sentido, la RAI ha encontrado que las autoridades comunitarias muchas veces desconocen el derecho, incluida la inconstitucionalidad e inconveniencia del artículo 420 del CNPP. Esto genera que las autoridades se rehúsen a actuar, por miedo a ser denunciadas por “violación de derechos humanos” cuando resuelven casos de violencia contra las mujeres en sus comunidades.

Esto, de nuevo, ignora las necesidades de las mujeres indígenas, quienes han manifestado que les gustaría que el derecho indígena tuviera sus propias herramientas para atender la violencia de género que se vive al interior de sus comunidades. Esto solo será posible en la medida en que el derecho colectivo al mantenimiento y fortalecimiento del sistema indígena se garantice.

Recomendaciones:

- *Debe reforzarse el reconocimiento de los sistemas de justicia indígena, incluyendo juzgados indígenas, policías comunitarias y otras formas de prevención, protección y resolución de conflictos, y apoyarlos con los recursos adecuados. Deben desarrollarse mecanismos para la armonización y coordinación entre la jurisdicción indígena y ordinaria a nivel nacional.⁹*
- *Se reforme el artículo 420 del Código Nacional de Procedimientos Penales para que se elimine la limitación que tienen las autoridades comunitarias para conocer los casos de violencia contra las mujeres, para que ellas puedan decidir en autonomía a qué sistema de justicia quieren acceder.*
- *Se genere y difunda, en colaboración con las comunidades indígenas, información culturalmente accesible y pertinente para que los pueblos indígenas y los servidores públicos -en especial los que están en cargos de procuración e impartición de justicia- conozcan el derecho de los pueblos y comunidades a aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, incluida su facultad de conocer y resolver casos de violencia contra las mujeres.*
- *Con base en un diagnóstico, y en colaboración con las integrantes de cada pueblo, se impulsen procesos que fortalezcan a las autoridades indígenas, tales como la capacitación en materia de derechos de los pueblos indígenas, derechos humanos y perspectiva de género. Asimismo, se dote a los sistemas indígenas de los recursos humanos y financieros necesarios para resolver los casos de violencia que se les presenten.*
- *Se diseñe e implemente, en colaboración con expertos, organizaciones no gubernamentales y comunidades indígenas, guías de atención para mujeres indígenas en situación de violencia.*

1.2 Acceso a la justicia estatal para las mujeres indígenas

Conforme el artículo 5, inciso a) de la Convención, el Estado está obligado a garantizar el acceso a la justicia *estatal* para las mujeres indígenas en condiciones de igualdad.

1.2.1 Acceso a la información

Para garantizar el acceso efectivo a la justicia, el Estado tiene que garantizar, en primer lugar, que las personas conozcan sus derechos y las instancias ante las cuales los pueden hacer valer. Esto sigue sin cumplirse en el caso de las mujeres indígenas.

Por ejemplo: las entrevistas realizadas por EQUIS a 160 mujeres mayas de 5 municipios del estado de Yucatán –en el marco del Proyecto “Promotoras Mayas de Justicia”–, muestran que la percepción generalizada es que la información sobre los derechos es escasa y difícil de obtener en las comunidades, especialmente cuando se trata del acceso a la justicia para las mujeres.¹⁰ De las 160 mujeres entrevistadas, por ejemplo, ninguna identificó que el Centro de Justicia para las Mujeres y la Defensoría Legal eran instituciones a las que podían acudir en caso de vivir violencia y solamente una conocía qué era el Poder Judicial y cuáles eran sus funciones.¹¹

En un estudio realizado en Oaxaca por la RAI,¹² también se encontró que la falta de información jurídica adecuada en las comunidades es uno de los principales obstáculos de las mujeres indígenas para acceder a la justicia estatal. En este caso, se encontró que el 48% de las mujeres indígenas entrevistadas desconocían la existencia de las autoridades estatales y que este desconocimiento era la principal causa por la que no accedían a este sistema de justicia.

Recomendación:

- *En coordinación con organizaciones de mujeres indígenas y sus comunidades, se deben generar programas estratégicos de formación y difusión sobre los derechos de las mujeres y los recursos estatales que existen para exigirlos, en sus lenguas y en formatos accesibles, desde una perspectiva intercultural, interseccional y de derechos humanos.*

1.2.2 El derecho a la asistencia letrada y a servicios de un intérprete

Para garantizar el acceso efectivo a la justicia en condiciones de igualdad, el Estado tiene que garantizar que las mujeres indígenas cuenten, en todos los juicios y procedimientos, con intérpretes y defensores que comprendan su lengua y cultura. Esto, sin embargo, sigue sin garantizarse plenamente. Por ejemplo: existen aproximadamente 1,649 intérpretes acreditados por el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas *en todo el país*.¹³ Y de acuerdo con el último Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a México,¹⁴ el cuerpo de defensores públicos bilingües de México solamente cuenta con 25 integrantes.¹⁵

La falta de traductores e intérpretes, es importante recordarlo, hace a las mujeres indígenas más vulnerables a la violencia institucional, que se traduce en omisiones y acciones tales como: hacerlas esperar, negarles el acceso a los servicios públicos de justicia, obligarlas a declarar en español para, finalmente, ser culpabilizadas por la violencia de la que son víctimas. El miedo a ser violentadas por las instituciones es, de hecho, otra de las principales causas, según la RAI y EQUIS, por las que las mujeres indígenas no accionan la justicia estatal.¹⁶

Recomendación:

- *Se incorporen intérpretes y traductores -hombres y mujeres- que puedan atender a las personas indígenas, en las instituciones de procuración e impartición de justicia, y se*

garantice que dichos servicios están disponibles en las dependencias y/o departamentos regionales.

1.2.3 Acceso efectivo a las instituciones

El Estado tiene que garantizar el acceso efectivo a las *instituciones* encargadas de impartir justicia y de atender a las víctimas de violencia. Actualmente, sin embargo, existen distintos obstáculos que le impiden a las mujeres indígenas acceder plenamente a estas instituciones.

El primer obstáculo tiene que ver con la cobertura institucional y la lejanía física de las instituciones. En el estado de Oaxaca, por ejemplo, la RAI encontró que, en promedio, 1 de cada 5 mujeres indígenas no acuden a las instituciones por falta de recursos para trasladarse a ellas.¹⁷

Un segundo obstáculo tiene que ver con la debilidad de las mismas instituciones. Una constante en México es que las instituciones no cuentan con los recursos humanos, tecnológicos y financieros suficientes para actuar. Esto es particularmente importante considerando las políticas de austeridad que está implementando el nuevo gobierno, que han afectado a una variedad de instituciones, incluidas las de la salud. Los recortes, en particular, al Instituto Mexicano del Seguro Social fueron de tal magnitud que su Director, Germán Martínez, renunció en protesta.¹⁸ Estos recortes pueden tener un impacto desproporcionado en las mujeres indígenas, ya que son las que acuden, en mayor proporción, a instituciones *públicas* de salud cuando son víctimas de violencia en la pareja.¹⁹

Es preocupante la regresividad de los recortes, considerando que, en esta materia como en otras, la progresividad debe ser la regla y no la excepción. Las políticas de austeridad no deben convertirse en una excusa para empeorar el acceso a la justicia de las mujeres indígenas, incluido el acceso a los servicios a los que, como víctimas de violencia, tienen derecho.

Recomendaciones:

- *Se amplíe la cobertura en las comunidades indígenas de las instituciones encargadas de proveer servicios para las víctimas y de impartir justicia. Por ejemplo, mediante la implementación de un sistema de tribunales móviles y asistencia jurídica gratuita destinado a facilitar el acceso a la justicia de las mujeres que viven en zonas rurales y remotas.*²⁰
- *Se garanticen los recursos necesarios para que las instituciones públicas de salud puedan prestar sus servicios adecuadamente, incluidos los servicios para mujeres indígenas víctimas de violencia, cumpliendo con los principios de progresividad y no regresividad de los derechos humanos.*

1.2.4 Opacidad judicial

En mayo de 2009, Adela García Carrizosa, una mujer indígena, fue agredida sexualmente por su cuñado, Artemio Rosas. En presencia de su hija de 3 años y de su bebé recién nacido, Artemio la encañonó con una pistola y la empujó hacia la cama para abusar sexualmente de ella. Mientras Artemio la atacaba, llegó Germán Rosas –el esposo de Adela y hermano de Artemio– quien golpeó a Artemio con un machete, privándolo de la vida. Tanto Germán, como Adela fueron arrestados y encarcelados. Después de un proceso en el que se violaron una variedad de derechos humanos –a

la presunción de inocencia, a contar con un defensor e intérprete que hable su idioma, a ser juzgada en tiempo razonable–, Germán fue declarado culpable de homicidio y Adela fue declarada su cómplice.²¹

¿Cuántos casos como el de Adela existen actualmente en México? Es imposible saberlo por una razón sencilla: la abrumante mayoría de los tribunales en el país *no* publican sus sentencias.

EQUIS lleva documentando el acceso a sentencias desde el 2015. Desde entonces, la mayoría de los tribunales del país no publicaban sus sentencias, a pesar de que tenían la obligación jurídica de hacerlo.²² En el 2015, sin embargo, se agravó la situación con la aprobación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Esta Ley, que sigue vigente, establece que los tribunales sólo están obligados a publicar sentencias de “interés público”, sin que se defina qué es el “interés público”.

Como documentó EQUIS,²³ con la Ley, muchos estados aprovecharon para modificar sus legislaciones quitándoles a los tribunales la obligación de publicar *todas* sus sentencias. El resultado es que la mayoría de los tribunales siguen sin hacerlo.²⁴ Para dimensionar la opacidad: en el 2017, únicamente un tribunal –de los 32 que existen– hizo públicas *todas* sus sentencias.

De manera adicional, EQUIS ha detectado que *ninguno* de los tribunales locales del país tiene mecanismos de accesibilidad para garantizar que las personas indígenas puedan comprender y leer las sentencias o que la información llegue a las comunidades.²⁵ Por ejemplo: en los pocos casos en los que publican algunas sentencias, estas no están disponibles en lenguas indígenas, ni se hace un esfuerzo por hacer llegar la información a las comunidades.

El acceso a las sentencias es necesario para detectar y así revertir la discriminación racial y sexista en el acceso a la justicia.

Recomendaciones:

- *Se reforme el artículo 73 fracción II de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública para que los poderes judiciales locales sean obligados a publicar todas sus sentencias, de manera íntegra, accesible, oportuna y pertinente.*²⁶
- *Que los Poderes Judiciales implementen medidas de accesibilidad para garantizar que los pueblos y comunidades indígenas, en especial las mujeres, accedan a la información que produce el poder judicial, incluidas las sentencias, reduciendo así las asimetrías en el conocimiento de los derechos contenidos en estas.*

1.2.5 Las organizaciones de la sociedad civil

Como ha reconocido este Comité en distintas Recomendaciones, las organizaciones de la sociedad civil juegan un papel crucial en la garantía de los derechos de las personas y en el combate a la discriminación racial. En México, las organizaciones de la sociedad civil son una fuente importante de apoyo para las mujeres indígenas.

Según un estudio de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), ante la pregunta de a quién le pedirían ayuda en caso de vivir violencia, el 35% de las mujeres indígenas encuestadas dijo que pediría ayuda a una organización civil.²⁷ De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH), esto no es un hipotético: las mujeres indígenas que viven violencia en la pareja sí recurren a las organizaciones de la sociedad civil por apoyo.²⁸

En lugar de fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil, sin embargo, el gobierno está tomando acciones que pueden debilitarlas, como lo es dejarles de transferir recursos. En concreto, la decisión que se tomó el 14 de febrero de este año, ya ha afectado a dos programas cruciales para la garantía de los derechos de las mujeres indígenas: el de los refugios y el Fondo PROEQUIDAD.

En México, el 60% de los refugios son operados por organizaciones no gubernamentales y el 90% de ellos reciben financiamiento estatal.²⁹ Este año, sin embargo, el gobierno decidió dejar de publicar la convocatoria que emitía anualmente para que los refugios pudieran acceder a recursos gubernamentales. De acuerdo con la RNR, el 35% de los refugios han sufrido un recorte a su presupuesto, lo que pone en riesgo la vida de muchas mujeres, niños y niñas indígenas, quienes son usuarias de estos servicios.³⁰

Por ejemplo: en el 2018, en la RNR se atendieron a 5,264 mujeres, niños y niñas, de las cuales 204 fueron indígenas. En el 2018, el Grupo de Mujeres 8 de Marzo A.C., que se encarga del Refugio Regional de Mujeres Indígenas “China Yodo”, atendió por sí solo a más de 200 mujeres indígenas en la región del istmo de Tehuantepec, en Juchitán, considerado uno de los 10 municipios más violentos del país.

El Fondo PROEQUIDAD, por su parte, es un programa que nació en el 2002 por virtud del cual el gobierno le transfiere recursos exclusivamente a organizaciones de mujeres para ejecutar proyectos que mejoren las condiciones de las mujeres para acceder a la justicia (entre otros derechos).

Entre el 2013 y el 2017, los proyectos apoyados promovieron acciones que beneficiaron a 382,426 personas, de las cuales cerca de una quinta parte pertenecían a comunidades indígenas (53,242 mujeres y 21,885 hombres).³¹ Los estados de Oaxaca y Chiapas fueron la segunda y cuarta entidades federativas con más proyectos apoyados. De hecho, muchas de las organizaciones que recibían estos recursos eran organizaciones fundadas y lideradas *por mujeres indígenas*.

Este año, sin embargo, el gobierno decidió cambiar la manera en la que opera el Fondo PROEQUIDAD. En lugar de que sean las organizaciones de mujeres las que concursan y reciben directamente los recursos, serán los institutos de las mujeres los beneficiarios. Es preocupante el impacto que va a tener esta decisión en las organizaciones de mujeres indígenas y, a su vez, en las mujeres indígenas que acuden a ellas para recibir apoyo y asesoría.

Recomendaciones:

- *Se garanticen los recursos para los refugios operados por organizaciones no gubernamentales, reestableciendo la Convocatoria para la asignación de subsidios de Servicios de Refugios, tal y como venía operando.*
- *Se garanticen los recursos para las organizaciones de mujeres indígenas, reestableciendo el Fondo PROEQUIDAD, tal y como venía operando.*

2. Criminalización

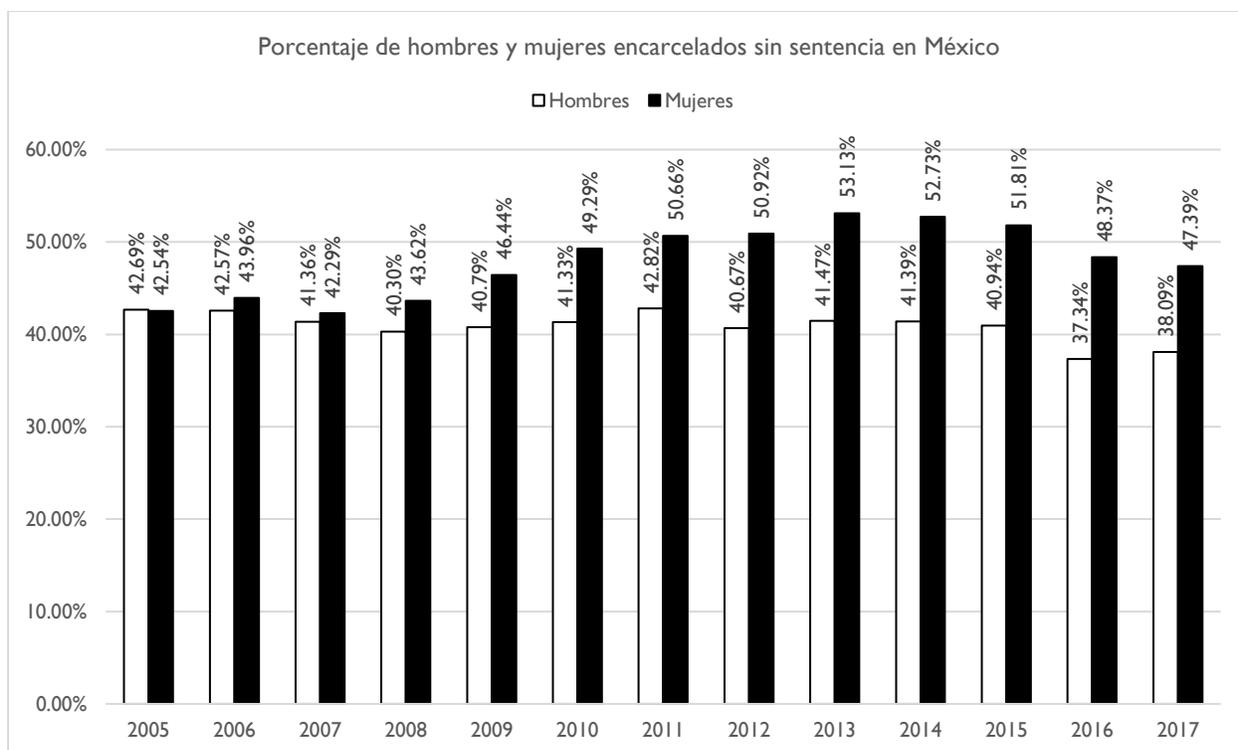
Existen en México al menos tres políticas punitivas que están contribuyendo a exacerbar la discriminación racial y sexista que viven las mujeres indígenas: la prisión preventiva (oficiosa), la política prohibicionista de drogas y la militarización de la seguridad pública. Si bien estas tres políticas están relacionadas, ya que han sido piezas clave de la llamada “guerra contra las drogas”, es importante reconocer que operan de forma independiente, sobre todo considerando que el Presidente de la República ha declarado que “ya no hay guerra” contra el narco. No basta decretar el fin de esta “guerra”, sino que es importante dismantelar el aparato punitivo que por años permitió criminalizar a distintos grupos tradicionalmente vulnerados, incluidas las mujeres indígenas.

2.1 Prisión preventiva (oficiosa)

En el 2008, se reformó la Constitución mexicana para cambiar, de manera radical, el modelo penal. La reforma tenía como propósito poner en el centro del sistema a los derechos humanos, tanto de las víctimas, como de las personas acusadas. Al mismo tiempo, sin embargo, se establecieron en la Constitución ciertas “excepciones” a este régimen garantista, entre las cuales se encuentra la prisión preventiva *oficiosa*.

La prisión preventiva oficiosa procede una vez que a las personas se les vincula a un proceso relacionado con la comisión de *ciertos* delitos. En cuanto esto ocurre, el juez *tiene que* decretar la prisión preventiva automáticamente, sin que pueda evaluar la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida para cada caso. Por lo mismo, la prisión preventiva oficiosa es una privación *arbitraria* de la libertad, como han reconocido distintas instancias internacionales de derechos humanos.³²

Si bien en México ha existido un abuso histórico de la prisión preventiva, se ha detectado que, desde el 2008, el porcentaje de mujeres encarceladas *sin sentencia* ha crecido de manera importante, rebasando, incluso, la proporción de hombres en la misma situación. La prisión preventiva, en otras palabras, tiene un impacto desproporcionado en las mujeres.³³



Fuente: Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria del Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social. Se incluye la información correspondiente solamente al mes de diciembre para cada año. El número es la proporción que representan las mujeres y los hombres recluidos sin sentencias, del total de mujeres y hombres recluidas, respectivamente.

Más aún: la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) revela que la prisión preventiva afecta a las mujeres *indígenas* de manera desproporcionada. Por ejemplo: de las mujeres encarceladas en el 2016 que hablaban una lengua indígena, el 42.2% no tenía aún una sentencia, cifra que es mayor a la de los hombres, tanto los que hablaban una lengua indígena (26.9%), como los que no (26.6%).

Estatus jurídico de las personas privadas de la libertad en México (2016)				
Estatus jurídico	Hombres		Mujeres	
	Sí hablan una lengua indígena	No hablan una lengua indígena	Sí hablan una lengua indígena	No hablan una lengua indígena
Sin sentencia	26.9%	26.6%	42.2%	39.8%
Con sentencia	71.1%	70.7%	54.8%	57.8%

Fuente: Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (2016).

En lugar de abolir la prisión preventiva oficiosa, sin embargo, el gobierno entrante aprobó una reforma constitucional para *ampliar* los delitos para los que procede esta figura. La “guerra contra las drogas” habrá terminado, pero la herramienta para encarcelar a personas sin juicio se sigue robusteciendo.

Recomendaciones:

- *Derogar los preceptos constitucionales que disponen la prisión preventiva oficiosa para ciertos delitos.*³⁴
- *Asegurar que la detención preventiva se aplique como último recurso y durante el plazo más breve posible, aplicando, siempre que sea pertinente, medidas sustitutorias, conforme a los estándares de derechos humanos.*³⁵

2.2 La política de drogas

Si bien la criminalización de la posesión y tráfico de drogas en México no es nueva, la persecución de estos delitos se intensificó desde el 2006, con el lanzamiento de la “guerra contra las drogas”.³⁶ Según el Censo de Población Indígena Privada de la Libertad, estos delitos ocupan el quinto lugar en la lista de delitos por los cuales las personas indígenas se encuentran privadas de la libertad.³⁷

EQUIS ha monitoreado el impacto que esta persecución ha tenido en las mujeres y ha encontrado que también afecta a las mujeres indígenas.³⁸ Tal es el caso de Gloria, que habla zoque y español, vendía leña y tortillas y lavaba ropa en el estado de Oaxaca, fue arrestada por el ejército tras una “llamada anónima” y posteriormente encarcelada de manera oficiosa. O como el caso de Lorena, una ama de casa proveniente de Chiapas, que tiene un hijo con parálisis cerebral, fue condenada a 10 años de cárcel por transportar marihuana desde su pueblo hasta la Ciudad de México. O como el caso de Lucilda, que fue detenida en un retén y, en el Ministerio Público, fue obligada a firmar su “confesión”, mientras se le recordaba que “los indios” “tienen esa fama de dedicarse a las drogas”.

Estos casos ilustran una variedad de problemas del sistema penal mexicano: la injusticia de la prisión preventiva (que, para delitos de drogas, es oficiosa); la arbitrariedad con la que las autoridades arrestan sin realizar una investigación previa (según la ENPOL, solo el 9.5% de las mujeres y el 13.3% de los hombres encarcelados en el 2016 habían sido arrestados con una orden de detención); la violencia que ejercen las autoridades en los interrogatorios (el 33.5% de las mujeres y el 23.9% de los hombres encarcelados en el 2016 que se declararon culpables lo hicieron por amenazas de la autoridad); y la desproporción de las penas, por mencionar algunos.

Todos estos problemas, que son endémicos al sistema, sin importar el delito del que se trate, deben remediarse. Sin embargo, también debe abandonarse la política prohibicionista de las drogas, que no solo ha sido un fracaso para cumplir con sus propios propósitos –lograr “un mundo libre de drogas”–,³⁹ sino que ha generado una serie de injusticias que deben repararse y, aún más importante, no repetirse.

Recomendaciones:

- *Se reforme la política de drogas actual, para transitar de un modelo prohibicionista, violatorio de derechos humanos, a un modelo basado en el respeto a los derechos humanos, la promoción de la salud pública y la reducción de daños, en el que el consumo, la posesión y el comercio de drogas no estén penalizados.*

- *Se implemente un mecanismo para la liberación legal de las personas que han sido víctimas de la injusta política prohibicionista de las drogas, incluidas las mujeres indígenas.*
- *Se implementen políticas públicas para garantizar la reinserción social integral de las personas encarceladas por delitos relacionados con drogas, basadas en el respeto a los derechos humanos y que tomen en cuenta la perspectiva de género e interculturalidad.*

2.3 La militarización

La presencia de las fuerzas armadas en comunidades indígenas en México no es novedad, como tampoco lo es el hecho de que las fuerzas armadas han vulnerado sus derechos. Ejemplo de ello son los casos de Valentina Rosendo Cantú e Inés Fernández Ortega, dos mujeres indígenas que valientemente denunciaron las violaciones que sufrieron por parte de elementos del ejército, en el 2002 y gracias a las cuales se logró que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (COIDH) condenara al Estado mexicano, en el 2010, por distintas violaciones asociadas a la militarización.⁴⁰

La realidad, sin embargo, es que, desde finales del 2006, con el lanzamiento de la “guerra contra las drogas”, la participación de las fuerzas armadas en las labores de seguridad pública solo se ha intensificado.⁴¹ Y, a pesar de que ha sido difícil evaluar su desempeño, dada la opacidad con la que operan, es posible afirmar que su despliegue ha tenido consecuencias funestas para el país. Más que reducir la violencia, la militarización de la seguridad pública ha desatado un aumento de los homicidios, las desapariciones, las violaciones a los derechos humanos y del desplazamiento forzado. Por ejemplo, solo en el 2017, se calcula que 12,323 personas indígenas tuvieron que desplazarse de sus comunidades por la violencia a la que han estado expuestas.⁴²

A pesar de la evidencia de la violencia que supone la militarización, el gobierno actual ha decidido mantener e incluso robustecer el despliegue militar.

Por una parte, el gobierno logró que se reformara la Constitución para *formalmente* autorizar a las *fuerzas armadas* a desempeñar labores de seguridad pública por los próximos cinco años –algo que constitucionalmente estaba prohibido–. Si bien esta autorización debería ir acompañada por una serie de controles, en la práctica, estos controles son débiles o inexistentes. La opacidad de las fuerzas armadas sigue siendo la norma. Por ejemplo: la recién aprobada Ley Nacional del Registro de Detenciones excluye a las fuerzas armadas de la obligación de registrar sus detenciones cuando realizan funciones de seguridad pública.⁴³ La información que existe sobre los lugares, momentos y número de elementos que han sido desplegados, varía de manera importante según la fuente, por lo que es imposible saber con certeza dónde están operando.⁴⁴ Y, a pesar de que antes eran públicos, desde el 2014, la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) decidió dejar de publicar los números de civiles heridos y muertos en sus enfrentamientos.⁴⁵ La falta de controles y la opacidad permiten la arbitrariedad y con ella la perpetuación de la discriminación racial.

Por otra parte, se reformó la Constitución para que la Guardia Nacional pueda desempeñar labores de seguridad pública. Según el artículo 21 de la Constitución, la Guardia Nacional debe ser una institución *civil*. Pero, a pesar del mandato constitucional, el gobierno está convirtiendo a la Guardia Nacional en una institución *de facto* militar. Por ejemplo, la mayoría de sus integrantes

van a ser soldados y marinos (sin que quede claro cómo va a ser su separación formal de las fuerzas armadas); su “profesionalización” puede llevarse a cabo en escuelas militares y navales;⁴⁶ y los requisitos para ser comandante son tales que se garantiza que sean soldados y marinos los que llevan el mando.⁴⁷ Es tal la militarización de la Guardia Nacional que su inauguración se celebró en el Campo Deportivo Militar Marte, una instalación de la SEDENA.

De manera adicional, se le ha otorgado a la Guardia Nacional facultades preocupantes por el impacto que pueden tener en la discriminación racial. Por ejemplo: se le ha otorgado la facultad de inspeccionar “los documentos migratorios de personas extranjeras,”⁴⁸ sin que la legislación haya establecido algún criterio o límite para el ejercicio de esta facultad. Es, por lo mismo, una facultad discrecional que se presta para que una autoridad decida interrogar a una persona con base en sus prejuicios racistas.

Considerando que el gobierno anunció que la Guardia Nacional va a ser desplegada en la frontera sur del país para combatir el “problema migratorio”, es preocupante el impacto que va a tener específicamente sobre comunidades indígenas y migrantes.

Aunque en el discurso político la “guerra contra las drogas” ha acabado; en la práctica, el aparato que ha servido para perpetrarla sigue vivo y ya se está dirigiendo a un nuevo objetivo: poblaciones (indígenas y migrantes) que históricamente han sufrido discriminación, violencia y persecución.

Recomendaciones:

- *Garantizar que las tareas de seguridad pública estén a cargo de autoridades civiles y no militares.*⁴⁹
- *Garantizar el mando civil de la Guardia Nacional, a fin de preservar su independencia.*
- *Garantizar que los soldados y marinos que se incorporen a la Guardia Nacional no estén sujetos, de ninguna forma, a las instituciones castrenses de las cuales provienen.*
- *Se reforme el artículo 39 de la Ley de la Guardia Nacional para garantizar que la profesionalización de los elementos de la Guardia Nacional se realice de manera exclusiva en instituciones de formación policial.*
- *Se abrogue la facultad que se le confirió a la Guardia Nacional de “inspeccionar los documentos migratorios de personas extranjeras”, tal y como se incluyó en el artículo 9, fracción XXXV de la Ley de la Guardia Nacional, por tratarse de una facultad discrecional que se presta para el abuso racista.*
- *Se reforme el artículo quinto transitorio de la Ley Nacional de Registro de Detenciones para garantizar que todas las autoridades que realizan labores de seguridad pública, sin excepción, tengan las mismas obligaciones de registro de información.*
- *Hacer públicas las cifras de personas muertas, heridas y detenidas durante los operativos de seguridad, incluidos los que han realizado y realizan las fuerzas armadas.*⁵⁰

3. El derecho a la consulta de las mujeres indígenas

[...] ya lo dijeron claro que van a hacer sus megaproyectos de los grandes capitalistas. De su Tren Maya, de su plan para el Istmo de Tehuantepec, de la siembra de árboles para mercancía de maderas y frutas. También dijo que entran las mineras y las grandes

empresas de alimentos. Y además tiene un su plan agrario que es que lleva hasta lo último la idea de destruirnos como pueblos originarios, de la manera de convertir nuestras tierras en mercancías. [...] La verdad es que van por todo en contra de los pueblos originarios, de sus comunidades, de sus tierras, de sus montañas de sus ríos, de sus animales, de sus plantas y hasta de sus piedras. O sea que no solo van contra nosotras las zapatistas, sino que contra todas las mujeres que dicen indígenas.

Las Mujeres Zapatistas⁵¹

Conforme al artículo 5 de la Convención y la Recomendación General No. 34 de este Comité, el Estado está obligado a promover, proteger, respetar y garantizar el derecho a la consulta libre, previa e informada de las mujeres y comunidades indígenas cuando se pretendan desarrollar proyectos que afecten sus tierras y territorios.⁵²

Este derecho está siendo violado de manera reiterada y de distintas formas en el país, especialmente cuando están de por medio la realización de “megaproyectos” (extractivos, energéticos, turísticos, inmobiliarios, de agricultura).

Por ejemplo, el gobierno del Presidente Andrés Manuel López Obrador anunció la construcción del “Tren Maya”. En concreto: anunció ante los medios de comunicación las zonas por donde pasará el Tren, así como las fechas de inicio para las obras, sin haber consultado a las 82 comunidades indígenas que van a ser afectadas por el proyecto.⁵³ Esto viola el derecho a la consulta, ya que incumple con el principio de que las consultas sean *previas* al desarrollo de los proyectos. Peor aún: el gobierno ha hecho uso de figuras falsas de autoridades indígenas, como el autonombrado “Líder supremo Indígena” (el Sr. Filberto Kú Chan) que, sin reconocimiento, ni legitimidad alguna se ha pronunciado a favor del “Tren Maya” en nombre de todos los mayas.⁵⁴

También se viola el derecho a la consulta, cuando estas no se realizan de manera libre, sino en un contexto de violencia, en el que las comunidades indígenas, incluso, son víctimas de amenazas de muerte, ataques y asesinatos. Según el informe *¿A qué precio?* de la organización Global Witness, México se ha convertido en un lugar peligroso para los y las defensoras de la tierra y el territorio. Solo en el 2017, al menos 15 personas defensoras fueron asesinadas en el país, de las cuales casi el 75% eran indígenas.⁵⁵

Asimismo, la libertad de la consulta se ve menoscabada por la marginación y discriminación de los pueblos indígenas, que es aprovechada por las empresas. Actualmente:

hay más de 500 conflictos ambientales en todo el país, precisamente, por este modelo, en donde llegan gestores de Gobierno o de las empresas, van a hacer un proyecto, ofrecen dinero a los ejidatarios de manera individual, algunos se resisten, pero otros aceptan por una necesidad económica real y esto rompe el tejido social de la vida comunitaria que tiene el ejido.⁵⁶

Las consultas no son informadas, pues, incluso cuando se consulta a las comunidades, no se garantiza que tengan información clara, precisa, completa y culturalmente accesible contemplando la perspectiva de género e interculturalidad, sobre los impactos que pueden generarse si se realizan los proyectos.

De manera adicional, es preocupante a quiénes, en concreto, se consulta. Por ejemplo, el que se reduzca la consulta solo a quienes detentan un título propietario sobre las tierras, como es el caso de los ejidatarios.⁵⁷ Este criterio es excluyente, por varias razones. En el caso del “Tren Maya”, por ejemplo, no todos los ejidatarios pertenecen al pueblo maya, ni todas las personas mayas son ejidatarias. Más aún: que los ejidatarios sean los consultados, excluye de manera desproporcionada a las mujeres, considerando que las mujeres mayas por lo general no detentan títulos ejidales –precisamente por la discriminación–. Por eso en este informe hablamos no solo del derecho de las *comunidades* indígenas, sino del derecho de las *mujeres indígenas* a ser consultadas y a participar en las discusiones en condiciones de igualdad.

Recomendaciones:

- *Se respete el derecho a la autodeterminación y desarrollo con identidad de los pueblos originarios, garantizando el derecho a la consulta libre, previa, pacífica e informada sobre todos los proyectos de desarrollo que los afecten. Suspendiendo toda intervención que se esté realizando en territorios indígenas especialmente el Tren Maya y el corredor del Istmo de Tehuantepec.*
- *Se generen mecanismos adecuados para que las mujeres indígenas, especialmente las que no son propietarias de la tierra o ejidatarias, tengan representación y participen plenamente en los procesos de consulta.*
- *Se ejecute la Consulta Indígena de manera directa y únicamente por conducto de las instituciones y autoridades indígenas legitimadas para ello y no a través de falsos dirigentes.*
- *Se lleven a cabo estudios de impacto ambiental, cultural y social en cooperación y coordinación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, ambiental, espiritual y cultural que las actividades del proyecto puedan tener sobre los pueblos.⁵⁸ En coordinación con los pueblos indígenas se debe realizar un inventario de posibles afectaciones con medidas para mitigarlas.⁵⁹*
- *Se conforme un grupo interdisciplinario de expertos independientes, comunidades indígenas, defensores de derechos humanos y organismos internacionales, que generen información culturalmente adecuada sobre los proyectos, observen y monitoreen el cumplimiento de las obligaciones del Estado.*
- *Se repare a los pueblos indígenas por proyectos que hayan causado daño a sus tierras, costumbres y medios de sustento; la mercantilización de memorias, saberes y expresiones artísticas, así como la tercerización y precarización de empleos locales, el tráfico y consumo de drogas y la destrucción de ecosistemas completos.*

4. Datos sobre justicia y discriminación racial

En la Recomendación General No. 31 emitida por este Comité, se establecieron una serie de indicadores con los que el Estado tendría que contar “para evaluar con más precisión la existencia y el alcance de la discriminación racial en la administración y funcionamiento de la justicia penal”.⁶⁰ Sin embargo, la información que produce y publica el Estado mexicano tanto del sistema penal, como del sistema de justicia más amplio, sigue siendo insuficiente para cumplir con el

propósito de la Recomendación: detectar –para así eliminar– la discriminación racial en el acceso a la justicia.

4.1 El proceso para la recolección de datos

El primer problema con los instrumentos estadísticos existentes sobre victimización y acceso a la justicia tiene que ver con cómo se recaban los datos. Por ejemplo: la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) es, actualmente, el instrumento más importante para medir la violencia que viven las mujeres mayores de 15 años en el país. Sin embargo, si la mujer entrevistada no habla español, la entrevista se “concluye” sin que se capture su testimonio. Esta es la práctica común para la mayoría de las encuestas sobre violencia y acceso a la justicia. Lo anterior tiene como efecto la exclusión desproporcionada de *mujeres* indígenas, considerando que, de las que hablan una lengua indígena, el 15% son monolingües, en comparación con el 9% de los hombres.⁶¹

Recomendaciones:

- *Se garantice la aplicación de instrumentos estadísticos en las lenguas de las personas indígenas, debidamente validados según su contexto cultural y con entrevistadoras capacitadas para hacer la investigación en dichos espacios.*⁶²
- *Se garantice la participación de las mujeres y comunidades indígenas en el diseño, ejecución, análisis y revisión de instrumentos estadísticos culturalmente adecuados para medir la violencia y el acceso a la justicia.*

4.2 Variables para medir la discriminación racial

El segundo problema con los instrumentos estadísticos existentes sobre victimización y acceso a la justicia es que excluyen variables cruciales que permitirían medir mejor la discriminación racial. Por ejemplo, actualmente, la mayoría de los instrumentos incluyen como variable si la persona habla o no una lengua indígena. Pero siguen siendo una excepción los que incluyen las variables “color de piel” y auto-adscripción de las personas como indígenas y como afrodescendientes.⁶³

También existen encuestas que no incluyen *ninguna* de estas variables, como la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE). Esta es la más importante en el país para medir la victimización de la población adulta y la cifra negra de la incidencia delictiva y es la única, del tipo, que desde 2011 se realiza anualmente. Si se incluyeran en esta Encuesta variables para medir la discriminación racial, se podría cumplir con muchos de los indicadores que se exigen en la Recomendación General No. 31.

Recomendación:

- *Se incorporen los indicadores de color de piel, auto-adscripción de las personas como indígenas y auto-adscripción de las personas como afrodescendientes a todas las encuestas, censos y registros administrativos relacionados con la violencia y el acceso a la justicia, empezando por la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública.*

4.3 La efectividad de las autoridades para recopilar los datos

El tercer problema tiene que ver con la falta de capacidad de las autoridades para efectivamente capturar los datos. Esto es evidente cuando se analiza cómo existen variables que, si bien se incluyen en los instrumentos estadísticos –como la de la lengua–, rara vez se recaban.⁶⁴

Indicadores para medir la discriminación racial en México en la victimización y el acceso a la justicia									
Base de datos	¿Qué mide?	Lengua indígena		Auto-adscripción indígena		Auto-adscripción afrodescendiente		Color de piel	
		¿Se incluye?	¿Se usa?	¿Se incluye?	¿Se usa?	¿Se incluye?	¿Se usa?	¿Se incluye?	¿Se usa?
SINAIS	Homicidios	Sí	A veces	No	-	No	-	No	-
ENVIPE	Incidencia delictiva y victimización de personas adultas	No	-	No	-	No	-	No	-
ECOPRED	Violencias contra jóvenes de 12 a 29 años	No	-	No	-	No	-	No	-
ENDIREH	Violencias contra mujeres mayores de 15 años	Sí	Sí	Sí	Sí	No	-	No	-
SESNP	Investigaciones penales abiertas por delito por entidad federativa	No	-	No	-	No	-	No	-
CNPJE	Procuración de justicia estatal	Sí	A veces	No	-	No	-	No	-
CNPJF	Procuración de justicia federal	No	-	No	-	No	-	No	-
CNIJE	Impartición de justicia (penal y no penal) estatal	Sí	A veces	No	-	No	-	No	-
CNIJF	Impartición de justicia (penal y no penal) federal	Sí	A veces	No	-	No	-	No	-
IJMP	Impartición de justicia penal estatal	Sí	A veces	No	-	No	-	No	-
CNGSPSPE	Información sobre el sistema penitenciario estatal	Sí	A veces	No	-	No	-	No	-
CNSPenF	Información sobre el sistema penitenciario federal	Sí	A veces	No	-	No	-	No	-
CNSPubF	Información sobre la policía federal	No	-	No	-	No	-	No	-
CMIEPN	Información sobre la población privada de la libertad	No	-	No	-	No	-	No	-
ENPOL	Encuesta sobre población privada de la libertad	Sí	Sí	No	-	No	-	No	-
RLJL	Asuntos laborales que llegan a Juntas de Conciliación y Arbitraje	No	-	No	-	No	-	No	-

Fuente: Descriptor de archivos de (en orden de aparición) los Registros de Defunciones por Homicidio del INEGI (SINAIS); la Encuesta Nacional sobre Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE); la Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (ECOPRED); la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH); datos de Incidencia delictiva del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNP); Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal (CNPJE) y Federal (CNPJF); Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (CNIJE) y Federal (CNIJF); registros administrativos de Impartición de Justicia en Materia Penal (IJMP); Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatal (CNGSPSPE); Censo Nacional de Sistema Penitenciario Federal (CNSPenF); Censo Nacional de Seguridad Pública Federal (CNSPubF); Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria

Nacional (CMIEPN); Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) y base de Relaciones Laborales de Jurisdicción Local (RLJL).

Por ejemplo: en el 2012 finalmente se incluyó en los Registros de Defunciones por Homicidio (SINAIS) la variable que permite saber si las víctimas de homicidio hablaban o no una lengua indígena. Para el caso de las mujeres, sin embargo, del total de homicidios perpetrados entre el 2012 y el 2017, en el 41.9% de los casos se ignora su lengua.⁶⁵ Esto implica que, incluso considerando la lengua como el único indicador del origen étnico de las personas, no es posible saber con certeza cuántas mujeres indígenas han sido privadas de sus vidas en México.

Distribución de las víctimas de homicidio en México, según si hablaban o no una lengua indígena														
¿Habla una lengua indígena?	Mujer							Hombre						
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
Se ignora	55.2 %	44.3 %	40.3 %	35.7 %	36.0 %	39.5 %	41.9 %	56.8 %	47.1 %	42.5 %	39.2 %	37.5 %	40.6 %	44.0 %
No	42.1 %	52.2 %	55.1 %	59.8 %	59.9 %	56.8 %	54.3 %	40.8 %	49.9 %	54.0 %	56.9 %	59.4 %	56.4 %	52.9 %
Sí	2.7%	3.6%	4.7%	4.5%	4.1%	3.6%	3.8%	2.4%	3.0%	3.5%	3.9%	3.1%	3.0%	3.1%

Fuente: Registros de Defunciones por homicidio del INEGI, 2012-2017.

Encima de estas deficiencias, en enero de este año, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) anunció⁶⁶ que, debido a las políticas de austeridad del nuevo gobierno, se dejaría de hacer el levantamiento de distintas encuestas.⁶⁷ Entre ellas, está la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad, clave para medir la arbitrariedad, violencia y discriminación que viven personas detenidas y encarceladas.

Es preocupante la regresividad de esta decisión y se considera que, en esta materia como en otras, la progresividad debe ser la regla y no la excepción.

Recomendaciones:

- *Se garantice que las autoridades, especialmente las que trabajan al interior de las instituciones de procuración e impartición de justicia, cuenten con las capacidades técnicas, así como con los recursos humanos, tecnológicos y financieros para efectivamente recabar la información que se necesita para detectar la discriminación racial en la violencia y el acceso a la justicia.*
- *Se garantice el principio de progresividad y no regresividad en el levantamiento de instrumentos estadísticos y se lleven a cabo el levantamiento de las encuestas con perspectiva de interculturalidad y género.*
- *Se garantice la realización periódica de la ENPOL y la publicación de sus resultados.*⁶⁸

4.4 Los asuntos no penales y la insuficiencia de sus datos

Si bien la Recomendación General No. 31 está enfocada en el sistema *penal*, las exigencias del Comité ahí contenidas pueden ampliarse a todo el sistema de justicia. El problema, sin embargo, cuando se analiza el sistema de justicia más amplio, es que la información estadística sobre

instancias *no* penales es incluso *más* deficiente que la que existe sobre las instancias penales: porque no solo *no* incluyen datos para medir la discriminación racial, sino que tampoco incluyen datos básicos sobre los mismos casos o sobre cómo son resueltos por los tribunales. Por ejemplo, mientras que, tratándose del derecho penal, la información por lo general está desagregada por delito, tratándose de las instancias no penales la mayoría de la información está desagregada simplemente por “materia”. Esto significa básicamente que, con la información disponible, no se puede saber cuántos casos hay relacionados con el pago de la pensión alimenticia; tampoco puede saberse cuántos casos de violencia familiar se procesan ante tribunales civiles; ni se puede saber cuántos casos relacionados con el acoso sexual en el trabajo se están procesando ante instancias laborales.

Esta falta de información es preocupante, considerando que los casos *no* penales representan la mayoría de la carga de los tribunales, tanto a nivel local (93.1%), como a nivel federal (77.5%).⁶⁹

Recomendación:

- *Se mejore la información estadística que se recaba sobre los asuntos familiares, civiles, laborales, mercantiles y administrativos que son conocidos por los tribunales, de forma que sea posible contar con datos sociodemográficos sobre las partes involucradas en los juicios y con datos sobre el tipo de asunto, los pormenores del proceso y los detalles de la resolución.*

¹EQUIS Justicia para las Mujeres (EQUIS) es una organización feminista que busca transformar las instituciones, leyes y políticas públicas para mejorar el acceso a la justicia para todas las mujeres.

² La Red Nacional de Abogadas Indígenas (RAI) es una organización nacional que trabaja por la construcción de un Estado intercultural, que respete los derechos de los pueblos indígenas. Está integrada por mujeres indígenas pertenecientes a diversas etnias o pueblos originarios de México (Wixarika, Mazahua, P'urhépecha, Odami, Maya, Zapoteca, Mixteca, Ayuujk, triqui, Nahuatl, Chinanteca) y tiene presencia en 8 estados de la República Mexicana.

³ Intersecta es una organización feminista dedicada a combatir la discriminación, a través de la promoción de políticas públicas, basadas en la evidencia, que efectivamente contribuyan a dismantelar sistemas de exclusión y garanticen el ejercicio pleno de los derechos de todas las personas.

⁴ La Red Nacional de Refugios (RNR) un organismo civil sin fines de lucro que agrupa a los refugios que brindan seguridad, protección y atención especializada para mujeres y sus hijos e hijas que viven en situación de riesgo por violencia familiar, de género, sexual y trata de todo el país.

⁵ El Centro Profesional Indígena de Asesoría, Defensa y Traducción, A.C. (CEPIADET) tiene como objetivo lograr la efectiva participación de las personas, comunidades y pueblos indígenas en la vida nacional a través del conocimiento y defensa de sus derechos individuales y colectivos, impulsando nuevos y mejores mecanismos para la conformación de un nuevo Estado Pluricultural.

⁶ Red Nacional de Abogadas Indígenas (RAI), “Mujeres indígenas frente a la justicia penal y la justicia comunitaria: incidencia y buenas prácticas”, *por publicarse*, p. 16.

⁷ EQUIS Justicia para las Mujeres, *Diagnóstico sobre justicia comunitaria: su funcionamiento ante situaciones de violencia contra las mujeres mayas*, *por publicarse*.

⁸Artículo 420. Pueblos y comunidades indígenas. Cuando se trate de delitos que afecten bienes jurídicos propios de un pueblo o comunidad indígena o bienes personales de alguno de sus miembros, y tanto el imputado como la víctima, o en su caso sus familiares, acepten el modo en el que la comunidad, conforme a sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos proponga resolver el conflicto, se declarará la extinción de la acción penal, salvo en los casos en que la solución no considere la perspectiva de género, afecte la dignidad de las personas, el interés superior de los niños y las niñas o del derecho a una vida libre de violencia hacia la mujer. En estos casos, cualquier miembro de la comunidad indígena podrá solicitar que así se declare ante el Juez competente. Se excluyen de lo anterior, los delitos previstos para prisión preventiva oficiosa en este Código y en la legislación aplicable.

⁹ Se reitera la observación 116 del Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a México 2018.

¹⁰ EQUIS Justicia para las Mujeres, *Promotoras Mayas de Justicia: Resultados y Aprendizajes*, 2018, p. 28, disponible en: <http://equis.org.mx/project/promotoras-mayas-de-justicia-resultados-y-aprendizajes/>

¹¹ *Ibid.*, p. 26.

¹² Red Nacional de Abogadas Indígenas (RAI), “Mujeres indígenas frente a la justicia penal y la justicia comunitaria: incidencia y buenas prácticas”, *por publicarse*, p. 16.

¹³ “Aumentar traductores indígenas garantiza acceso a justicia de los pueblos, asegura Casimiro Méndez”, 6 de noviembre de 2018, disponible en: <https://morena.senado.gob.mx/2018/11/06/aumentar-traductores-indigenas-garantiza-acceso-a-justicia-de-los-pueblos-asegura-casimiro-mendez/>

¹⁴ Informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a México, Consejo de Derechos Humanos, 39º periodo de sesiones, 28 de junio de 2018, A/HRC/39/17/Add.2, párr. 65.

¹⁵ De acuerdo con la Observación No. 14 del Comité de la CERD, la falta de traductores es, a su vez, una causa de la presencia desproporcionada de personas pertenecientes a los pueblos indígenas en el sistema carcelario.

¹⁶ RAI, *supra*, nota 9, p. 16.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ Los recortes al Instituto Mexicano del Seguro Social fueron de tal magnitud que su Director, Germán Martínez, renunció en protesta. Véase Redacción, “Germán Martínez Renuncia al IMSS por ‘injerencia’ de Hacienda en la operación del instituto”, *Animal Político*, 21 de mayo de 2019, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2019/05/german-martinez-renuncia-imss-hacienda/>

¹⁹ Según la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH), de las mujeres que viven violencia física en la pareja, el 10.87% de las que hablan una lengua indígena acuden a instituciones públicas de salud, en contraste con el 6.4% de las que no hablan una lengua indígena. En cambio, solo el 0.67% de las que hablan de una lengua indígena acuden a instituciones privadas de salud, en contraste con el 6.73% de las que no hablan una lengua indígena.

²⁰ Esta recomendación ya la realizó el Comité de la CEDAW, en la observación 14.c) de las Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México de 2018.

²¹ Expediente Penal 030/2009, sentencia por el homicidio calificado cometido por Germán Rosas y Adela García emitida por el Juez Mixto de Primera Instancia de Huautla de Jiménez, Oaxaca, 2016.

²² EQUIS Justicia para las Mujeres, *Verificación de la obligación de transparentar sentencias judiciales. Diagnóstico de la situación*, 2015.

²³ EQUIS Justicia para las Mujeres, *Transparencia en la publicación de sentencias. ¿Retrososos a partir de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública?*, 2017.

²⁴ EQUIS Justicia para las Mujeres, *(In)justicia abierta. Ranking de opacidad judicial en México*, 2019.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Actualmente el artículo 73 en la fracción II, establece que los sujetos los Poderes Judiciales Federal y de las Entidades Federativas deberán poner a disposición del público y actualizar las versiones públicas de las sentencias que sean de interés público.

²⁷ En México, las organizaciones de la sociedad civil son una fuente importante de apoyo para las mujeres indígenas. Según un estudio de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM), ante la pregunta de a quién le pedirían ayuda en caso de vivir violencia, el 35% de las mujeres indígenas encuestadas dijo que pediría ayuda a una organización civil. Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, *Violencia de género contra mujeres en zonas indígenas en México*, 2017, p. 236, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/348121/Violencia_de_G_nero_Contra_Mujeres_en_Zonas_Indigenas_en_Mexico.pdf

²⁸ Según la ENDIREH (2016), el 4.17% de las mujeres indígenas que vivieron violencia física en la pareja acudieron a una organización civil en busca de apoyo.

²⁹ Instituto Nacional de las Mujeres, *Refugios para mujeres, sus hijas e hijos en situación de violencia: un diagnóstico a partir de los datos del Censo de Alojamiento de Asistencia Social*, 2015, 2017, p. 6.

³⁰ Estos “refugios salvan la vida de las mujeres, sus hijas e hijos; brindan seguridad y atención integral de calidad para las mujeres provenientes de todas las etnias indígenas del estado, donde puedan tener las condiciones necesarias para poder tener una vida digna, reconstruir su autoestima, y encontrar mecanismos que las ayuden a independizarse.” Natalia Sicarú Torres González, Grupo de Mujeres 8 de Marzo A. C. que atienden el Refugio Regional de Mujeres Indígenas “China Yodo”.

³¹ Instituto Nacional de las Mujeres, *Libro blanco. PROEQUIDAD 2014-2018*, 2018, p. 59, disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/LB/LB_PROEQUIDAD.pdf

³² Comité de Derechos Humanos, *Observación General No. 35*, 2014, párr. 38; Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria, Opinión núm. 1/2018 (México), 2018, párr. 64; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas*, 2013, párr. 137; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe No. 86/09*, 2009, párr. 144; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México, 2018, párr. 251.

³³ Véase Estefanía Vela Barba, “¿El feminicidio no es delito grave?”, *Animal Político*, 22 de enero de 2019, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/columna-invitada/el-feminicidio-no-es-delito-grave/>.

³⁴ Esta ha sido una de las recomendaciones del Comité Contra la Tortura al Estado Mexicano. Comité Contra la Tortura, Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México, aprobadas por el Comité en su 66º periodo de sesiones (23 de abril a 17 de mayo de 2019), párr. 34.

³⁵ *Ibid.*, párr. 36.

³⁶ Véase Catalina Pérez Correa, Fernanda Alonso Aranda, Alejandro Madrazo Lajous y Ernesto Zedillo Ponce de León, *La política de drogas en México: causa de una tragedia nacional. Una propuesta radical, e indispensable, para remediarla*, 2018, disponible en: <http://consejomexicano.org/?s=contenido&id=3770>

³⁷ Censo de Población Indígena Privada de la Libertad, 2017, disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/417660/cdi-censo-poblacion-indigena-privada-libertad-2017.pdf>.

En el Informe sombra sometido al Comité CERD, erróneamente afirmamos que es el cuarto delito por el que las personas se encuentran privadas de la libertad. En esta versión, hemos corregido el error.

³⁸ EQUIS Justicia para las Mujeres, *Propuestas de reforma en casos de mujeres encarceladas por delitos de drogas en México*, 2015, disponible en: http://equis.org.mx/wp-content/uploads/2018/02/Propuesta_de_Reforma_Politicas_Drogas.pdf; EQUIS Justicia para las Mujeres, *Políticas de drogas, género y encarcelamiento en México: una guía para las políticas públicas*, 2017, disponible en: <http://equis.org.mx/project/politicas-de-drogas-genero-y-encarcelamiento-en-mexico-una-guia-para-politicas-publicas-incluyentes/>

³⁹ Joanne Csete *et al.*, “Public health and international drug policy”, *The Lancet*, 24 de marzo de 2016, disponible en: [http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736\(16\)00619-X](http://dx.doi.org/10.1016/S0140-6736(16)00619-X)

⁴⁰ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Fernández Ortega y otros vs. México, sentencia de 30 de agosto de 2010; Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Rosendo Cantú y otra vs. México, sentencia de 31 de agosto de 2010.

⁴¹ Para un análisis de los arrestos de la Secretaría de la Marina y del Ejército, según la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad, véase Carolina Torreblanca & Estefanía Vela Barba, “¿Qué podemos esperar de la Guardia Nacional?”, *Animal Político*, 16 de enero de 2019.

⁴² Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, *Episodios de desplazamiento interno forzado masivo. Informe 2017*, 2018, disponible en: <http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-informe-de-desplazamiento-interno-masivo-en-mexico-2017.pdf>

⁴³ De acuerdo con el artículo 19 de la Ley Nacional de Registro de Detenciones, “cuando la detención se practique por autoridades que realicen funciones de apoyo a la seguridad pública, éstas, bajo su más estricta responsabilidad, deberán dar aviso, inmediatamente, de la detención a la autoridad policial competente, brindando la información necesaria para que ésta genere el registro correspondiente, en términos de lo establecido por esta Ley. De conformidad con el artículo quinto transitorio de la Ley, sin embargo, “la Fuerza Armada permanente que realice tareas de seguridad pública estará sujeta a lo dispuesto en la presente Ley”, aunque, “en este caso, no [le] será aplicable lo dispuesto en el artículo 19.”

⁴⁴ Existen dos estudios que ilustran lo difícil que resulta saber dónde y cuándo han sido desplegados los elementos de las fuerzas armadas. Véase, Laura Atuesta, “Militarización de la lucha contra el narcotráfico. Los operativos militares como estrategia para el combate del crimen organizado”, *Las violencias. En busca de la política pública detrás de la guerra contra las drogas*, Laura Atuesta & Alejandro Madrazo Lajous (coords.), CIDE, 2018, pp. 102-118; y Programa de Seguridad Ciudadana de la Universidad Iberoamericana, *Seguridad pública enfocada en el uso de la fuerza e intervención militar: la evidencia en México 2006-2018*, 2019, p. 74.

⁴⁵ Para entender la opacidad de la SEDENA, véase Javier Treviño Rangel, “El Ejército y su guerra: rendición de cuentas y cuentos”, *Nexos*, 28 de marzo de 2019; véase también Laura Atuesta, “Militarización de la lucha contra el narcotráfico. Los operativos militares como estrategia para el combate del crimen organizado”, *Las violencias. En busca de la política pública detrás de la guerra contra las drogas*, Laura Atuesta & Alejandro Madrazo Lajous (coords.), CIDE, 2018; Catalina Pérez Correa, Carlos Silva Forné & Rodrigo Gutiérrez Rivas, “Índice de letalidad. Menos enfrentamientos, más opacidad”, *Nexos*, 1 de julio de 2015; Catalina Pérez Correa, “Guardia Nacional militar”, *El Universal*, 16 de abril de 2019; Arturo Ángel, “Cambió el gobierno, pero SEDENA insiste en ocultar cifras de civiles muertos en operativos”, *Animal Político*, 14 de marzo de 2019; Artículo 19, “INAI revoca respuesta de la SEDENA que declaraba ‘inexistencia’ de informes sobre uso de la fuerza”, 10 de abril de 2019.

⁴⁶ Véase el artículo 39, fracción III de la Ley de la Guardia Nacional (Artículo 39. La profesionalización del personal de la Guardia Nacional se realizará a través de: III. Las instituciones de Educación Militar y Naval; así como de los Centros de Adiestramiento de las Fuerzas Armadas, en los términos de los convenios de colaboración que para tal efecto suscriba el Secretario con las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina, en lo relativo a la homologación de educación y capacitación.)

⁴⁷ Véase el artículo 14, fracción V de la Ley de la Guardia Nacional (Artículo 14. El Comandante será nombrado por el Presidente de la República y deberá reunir los requisitos siguientes: Comprobar una experiencia mínima de veinte años en materia de seguridad.)

⁴⁸ Véase el artículo 9, fracciones XXXIII y XXXV de la Ley de la Guardia Nacional (Artículo 9. La Guardia Nacional tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes: XXXIII. Ejercer, para fines de seguridad pública, la vigilancia e inspección sobre la entrada y salida de mercancías y personas en los aeropuertos, aduanas, recintos fiscales, secciones aduaneras, garitas y puntos de revisión aduaneros; así como para los mismos fines sobre el manejo, transporte o tenencia de mercancías en cualquier parte del territorio nacional; [y] XXXV. Realizar, en coordinación con el Instituto Nacional de Migración, la inspección de los documentos migratorios de personas extranjeras, a fin de verificar su estancia regular, con excepción de las instalaciones destinadas al tránsito internacional de personas y, en su caso, proceder a presentar a quienes se encuentren en situación irregular para los efectos previstos en la ley de la materia.)

⁴⁹ Esta ha sido una de las recomendaciones del Comité Contra la Tortura al Estado Mexicano. Comité Contra la Tortura, Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México, aprobadas por el Comité en su 66° periodo de sesiones (23 de abril a 17 de mayo de 2019), párr. 34.

⁵⁰ *Ibid.*, párr. 32.

⁵¹ Las Mujeres Zapatistas, “Carta de las mujeres zapatistas a las mujeres que luchan en el mundo”, febrero 2019, disponible en: <http://enlacezapatista.ezln.org.mx/2019/02/11/carta-de-las-zapatistas-a-las-mujeres-que-luchan-en-el-mundo/>

⁵² Observación 17 de las Observaciones CERD, artículos 3, 7, 8,22, 25, 26, 28, 29, 32 DNU DPI la observación 14 de las Observaciones CERD; la observación 14. c) de las Observaciones CEDAW; las recomendaciones 132.212 y 132.239, 132.191, 132.197 del EPU; las recomendaciones 116 y 127 del informe de la Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas sobre su visita a México, recomendaciones jj) y kk) del informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Misión a México 2011, y la recomendaciones 48 y 49 del Informe CIDH.

⁵³ Claudia Ramos, “Se debe consultar y pedir permiso para construir Tren Maya primero a pueblos indígenas: comunidades”, *Animal Político*, 17 de diciembre de 2018, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2018/12/consultas-permisos-tren-maya-indigenas/>

⁵⁴ Colectivo: Úuchben Ch'i'ibal Túumben T'aan, Comunicado del 7 de marzo de 2019, disponible en: <http://www.nuestravoz.maayakaaj.org/>

⁵⁵ Global Witness, *¿A qué precio?*, 2018, disponible en: <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/a-qu%C3%A9-precio/>

⁵⁶ Raúl Benet, “Advierten que Tren Maya afectará a comunidades: Expertos y ejidatarios señalan que el proyecto impactará a comunidades en lo ambiental y social; advierten por despojo de tierras”, *Reforma*, 28 de abril 2019, disponible en: https://www.iis.unam.mx/blog/wp-content/uploads/2019/05/140_140chico2.pdf

⁵⁷ “Comunidades y ejidatarios ya fueron consultados, y aceptan el Tren Maya, asegura AMLO”, *Animal Político*, 9 de septiembre de 2018, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2018/09/tren-maya-amlo-apoyo-comunidades/>; Jesús Vázquez, “Fibra, la mejor opción para ejidatarios en Tren Maya”, *El Economista*, 19 de mayo de 2019, disponible en: <https://www.economista.com.mx/estados/Fibra-la-mejor-opcion-para-ejidatarios-en-Tren-Maya-20190519-0096.html>

⁵⁸ Artículo 7.3 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

⁵⁹ Problemas de contaminación, salud, aumento en el despojo de tierras, problemas de gentrificación, deterioro y destrucción de sitios sagrados, enfrentamientos entre comunidades y empresarios, aumento de violencias en la comunidad y en especial contra mujeres indígenas, aumento de adicciones, desintegración del tejido comunitario, pérdida de identidad, repartos desiguales de las riquezas generadas, generación de empleos comunitarios con beneficios económicos insipientes.

⁶⁰ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, Recomendación general No. 31, sobre la prevención de la discriminación racial en la administración y el funcionamiento de la justicia penal, párr. 1.

⁶¹ Inmujeres, Boletín, año 4, núm. 12, diciembre 2018, disponible en: http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/BoletinN12_2018.pdf

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Indicadores socioeconómicos de los pueblos indígenas de México, 2015, disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/239921/01-presentacion-indicadores-socioeconomicos-2015.pdf>

⁶² Roberto Castro, “Violencia contra mujeres en México: qué sabemos y qué necesitamos saber”, *La mujer y la salud en México*, Teresa Corona Vázquez et al. (eds.), CONACYT-Intersistemas, 2014, p. 102.

⁶³ De acuerdo con la Encuesta Intercensal 2015 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), casi 25.7 millones de personas en México (21.5% de la población nacional) se autoidentifican como indígenas. De ellas, 12.5 millones son hombres y 13.2 millones son mujeres. De las casi 25.7 millones de personas que se identifican como indígenas, solo el 27.6% (7.2 millones de personas, que representan el 6% de quienes habitan el país) hablan una lengua indígena. Según la Encuesta Intercensal 2015, hasta 1.38 millones de personas mexicanas se autoidentifican como afrodescendientes (o afromexicanos). El 49% son hombres y el 51% son mujeres. Según el estudio *Perfil sociodemográfico de la población afrodescendiente*, el 9.6% de los hombres afrodescendientes y el 9.9% de las mujeres afrodescendientes hablan una lengua indígena. Según este mismo estudio, el 63.8% de los hombres afrodescendientes y el 66% de las mujeres afrodescendientes se identifican, además, como indígenas. Véase CONAPRED, CNDH, INEGI, *Perfil sociodemográfico de la población afrodescendiente*, 2015, disponible en: <http://www.cndh.org.mx/docs/Afrodescendientes.pdf>; CONAPRED, *Ficha temática. Pueblos indígenas*, 2017, disponible en: [https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Ficha%20Pindigenas\(1\).pdf](https://www.conapred.org.mx/userfiles/files/Ficha%20Pindigenas(1).pdf)

⁶⁴ Anexo I es una tabla comparativa de los instrumentos estadísticos que existen en México para medir la discriminación racial en la victimización y el acceso a la justicia.

⁶⁵ Anexo II. Tabla comparativa de la distribución de personas procesadas ante tribunales, según si hablan o no una lengua indígena.

⁶⁶ El Inegi cancela o suspende 14 encuestas al no obtener los recursos que pidió para 2019”, *Animal Político*, 24 de enero de 2019, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2019/01/recorte-presupuesto-inegi-cancela-proyectos/>

⁶⁷ La Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) es la más importante para analizar las diferentes experiencias de las personas que entran en contacto con el sistema penitenciario, por ejemplo, la tortura que padecen a manos de las autoridades.

⁶⁸ Esto lo recomendó ya el Comité Contra la Tortura en sus Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de México, aprobadas por el Comité en su 66° periodo de sesiones (23 de abril a 17 de mayo de 2019).

⁶⁹ Según el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (2018), en el 2017, ingresaron aproximadamente 2 millones de asuntos a los tribunales estatales. De estos, los penales representaban el 6.9%, mientras que los familiares representaban el 40.9%; los civiles el 30.2% y los mercantiles el 20.9%. Según el Censo de Impartición de Justicia Federal (2018), en el 2017, ingresaron aproximadamente 1 millón de asuntos a los juzgados y tribunales de circuito. De estos, los penales representan el 22.5%, mientras que los administrativos representan el 32.4%, los labores el 20.9% y los civiles el 20.3%. INEGI, Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal 2018. Presentación de resultados generales, 26 de octubre de 2018, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnije/2018/doc/cnije_2018_resultados.pdf; INEGI, Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2018. Presentación de resultados generales, 6 de julio de 2018, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnijf/2018/doc/resultado_2018.pdf; INEGI, Resultados de estadísticas laborales, Comunicado de prensa núm. 282/18, 29 de junio de 2018, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/OtrTemEcon/EstLabJucionLocal2018_06.pdf



<http://equis.org.mx/informeCERD>

MÉXICO, 2019



INTERSECTA



**RED
NACIONAL
DE REFUGIOS**