Efectos *inesperados*

FEMINISMO Y APUESTAS PENALES EN MÉXICO

Efectos *inesperados*

FEMINISMO Y APUESTAS PENALES EN MÉXICO

INTERSECTA

EQUIS
Justicia para las mujeres

GIRE
GRUPO DE INFORMACIÓN EN REPRODUCCIÓN ELEGIDA

BALANCE
libertad · justicia · transformación

ILSB
Género•Formación•Liderazgo

FONDO SEMILLAS
MUJERES SEMBRANDO IGUALDAD

Contenido

IV
El reflejo punitivista de las instituciones 75

V
Perspectivas para alcanzar una justicia feminista 97

Introducción

Ana Sofía Rodríguez Everaert

El compromiso de los Estados con la búsqueda de soluciones para la violencia de género es un logro innegable del feminismo. Los reclamos históricos de los diversos movimientos feministas han obligado a los gobiernos a tomar medidas concretas para atajar este problema y sus consecuencias. Sin embargo, esto que en principio parece una buena noticia, deja de serlo cuando, vistas de cerca, muchas de estas medidas se circunscriben a una lógica punitiva en la que priman la condena y el castigo de la violencia sobre la reparación, la prevención y la redistribución de recursos. Pero quizás lo más sorprendente y preocupante sea que estas formas de acción punitiva son solicitadas y aplaudidas por ciertos sectores del feminismo contemporáneo. Un movimiento en principio preocupado por la liberación hoy considera como su aliado fundamental al aparato penal, incluida su última y más dramática expresión: la cárcel.

Aunque el feminismo punitivista es un fenómeno reconocible en otras latitudes, en México, con los altos índices de impunidad de fondo, parece ser cada vez más penetrante; y también lo son sus implicaciones, teóricas y concretas. Un caso paradigmático de este proceso es el del feminicidio, propuesto como un concepto con alcances penales —y, por lo tanto, objeto de persecución y castigo— por la mexicana Marcela Lagarde y de los Ríos en 2003 para hacer frente al alarmante número de mujeres que desde entonces son asesinadas diariamente en México.[1] Hoy la demanda central de múltiples grupos feministas sigue siendo que las autoridades castiguen este crimen. No obstante, no se limitan a que el delito de feminicidio se incluya en todos los códigos penales del país —algo que ya se logró—, sino que las penas asociadas al mismo incrementen, en general y en los casos concretos. Incluso cuando el agresor ya ha sido condenado a décadas de prisión, protestas vociferantes exigen la pena "máxima" que autoriza la ley.[2]

Las demandas, leyes y políticas públicas que buscan atajar la problemática de género haciendo uso del castigo no se limitan a la tipificación de delitos. En la última década, las penas se han diversificado, el gobierno mexicano ha reconfigurado partes enteras del proceso de justicia con la finalidad de perseguir más "efectivamente" a los agresores, también ha creado instituciones afines y destinado una enorme cantidad de recursos a todo ello.

Pese a esto, la violencia de género no parece estar disminuyendo en México, sino al contrario.[3] La razón es que esta violencia se finca en una serie de desigualdades estructurales entre hombres y mujeres con causas y manifestaciones que son complejas y que no admiten soluciones simples ni individualizadas. El discurso punitivo no atiende la raíz de estas desigualdades y, lo que es más, se finca en una paradoja de origen: las propias instituciones penales son producto de un sistema que es patriarcal, racista y clasista.[4] El afán de atender la violencia de género desde el aparato de justicia penal ha impedido que veamos su rol en la reproducción de las desigualdades sociales, incluidas las de género. Los daños de este entramado son incuantificables si atendemos a lo que apunta Elizabeth Bernstein: al ubicar el problema en los individuos y no en las instituciones, el "feminismo carcelario" ha contribuido al abandono de estrategias que buscan resolver las desigualdades mediante la construcción de sistemas de reparación, prevención y redistribución efectiva de los capitales.[5] Evaluar críticamente algunas de las consecuencias del afán punitivo llevado a las instituciones del Estado es por ello también responsabilidad del feminismo. Como escribió Kristin Bullimer: "Es necesario preguntarse cómo reproducen la violencia aquellas políticas diseñadas para proteger a las mujeres, tanto en contextos globales como locales".[6] Eso se propone este libro.

---

1 Marcela Lagarde y de los Ríos, "Por la vida y la libertad de las mujeres. Fin al feminicidio", Fem, Vol. 28, Núm 255, 2004; Marcela Lagarde y de los Ríos,"Preface: Feminist Keys for Understanding Feminicide: Theoretical, Political, and Legal Construction", Terrorizing Women: Feminicide in the Americas, Rosa-Linda Fregoso y Cynthia Bejarano (eds.), Durham, Duke University Press, 2010.

2 En México, el trabajo de grupos como el Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio es ejemplo de esto. Ver: "Por unanimidad Quinta Sala Penal ratifica sentencia por feminicidio de Lesvy Berlín", Comunicado del OCNF, 28 de octubre de 2021. Disponible en: https://www.observatoriofeminicidiomexico.org/post/comunicado-quinta-sala-penal-ratifica-sentencia-por-feminicidio-de-lesvy-berl%C3%ADn.

3 Sobre la relación entre la tipificación y la comisión del delito de feminicidio ver: Verónica Jaso Martínez, *Los efectos disuasivos de la tipificación del feminicidio en la tasa de muertes violentas de mujeres en México*, Tesis para obtener el grado de licenciada en Políticas Públicas, CIDE, 2021. Disponible en: http://mobile.repositorio-digital.cide.edu/handle/11651/4375

4 Lucía Núñez, ¿Es la criminalización un instrumento de libertad femenina?, *Feminismos y política criminal. Una agenda feminista para la justicia*, Buenos Aires, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias sociales y penales, 2020; Mariame Kaba, "So you're thinking of becoming an abolitionist", *We do this til we free us*, Chicago, Haymarket Books, 2021.

5 Elizabeth Bernstein, The Sexual Politics of the "New Abolitionism," *DIFFERENCES, 2007.*

6 Kristin Bullimer, Freedom From Violence as a Human Right: Toward a Feminist Politics of Nonviolence, *Thomas Jefferson Law Review*, 2006.

Dentro de los feminismos existe una larga tradición de evaluar críticamente los distintos aspectos del derecho penal.[7] En México, mucho del trabajo en torno al aborto es muestra de ello. A su vez, también es común que se señale que el aparato judicial no le sirve a las víctimas precisamente, por la impunidad. Sobran ejemplos de cómo las víctimas acuden a las instituciones penales y estas las ignoran, menosprecian, estigmatizan. El caso de "Campo algodonero" —sobre los feminicidios en Ciudad Juárez, Chihuahua, en 2001— es quizás la muestra más conocida de ello.

Más allá de analizar los fracasos del acercamiento por la vía penal y penitenciaria para reducir la violencia de género, los textos aquí reunidos dan cuenta de las consecuencias contraproducentes de estas medidas; algunas inesperadas, otras anunciadas e ignoradas y otras que estamos a tiempo de evitar. Lo que buscan mostrar es que el sistema penal no solo no le garantiza a las víctimas aquello que supuestamente quieren —el castigo de sus agresores—, sino que este puede generar más daños sociales, incluso para las propias víctimas. Recuperando los hallazgos de las organizaciones feministas con las que han colaborado, las autoras aportan evidencia concreta sobre los efectos negativos del paradigma punitivo en México para aquellas personas a las que pretende cuidar: las mujeres, niñas y otros grupos discriminados por razón de género. Estas personas sufren afectaciones del aparato carcelario, sea cuando ellas mismas están detrás de rejas o cuando algún ser querido está encarcelado. También son vulneradas por las fuerzas de seguridad estatal, discriminadas por las procuradurías y juzgados, y sus necesidades ignoradas constantemente por las autoridades públicas.

Los textos dibujan simultáneamente varios hechos y procesos. En primer lugar, muestran los alcances concretos del discurso punitivista en la legislación, las políticas públicas, las instituciones y los procesos de justicia pensados para atender y erradicar la violencia de género. Si bien se centran en México, las autoras constantemente aluden a lo que ocurre en otros países, aportando evidencia sobre los efectos que el punitivismo en nombre de las mujeres ha tenido a nivel internacional. Entre las observaciones más interesantes que se desprenden de los textos está el hecho de que algunos espacios que hemos asumido que son aliados naturales de las mujeres, en realidad han sido cómplices cruciales de la propagación de las medidas punitivas que perjudican a las mujeres. Es el caso de ciertas instancias de los organismos multilaterales, por ejemplo, que, sujetas a la influencia de algunos sectores del feminismo e ignorantes de las condiciones específicas de cada país, han participado en la creación de este sentido común de proceder mediante el castigo. Ser conscientes de esto nos obliga a ampliar la mirada y discutir la legislación regional e internacional que busca proteger a las mujeres y a la población LGBT+, así como cuestionar sus vías de popularización.

Por otro lado, las autoras muestran las formas mediante las cuales esta serie de políticas vulneran directamente los derechos de las mujeres y las minorías sexuales o estorban los mecanismos para garantizarlos. En ese sentido, los textos denuncian la distancia, descoordinación y, a veces, la absoluta contradicción que existe entre las leyes y las iniciativas para proteger a las mujeres y la población LGBT+ en México. La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la Ley General de Víctimas, por ejemplo, suponen el acceso a servicios gubernamentales fuera del sistema penal. No obstante, las instituciones gubernamentales se han acostumbrado tanto a pensar que la única justicia imaginable es la penal, que proceden instintivamente a través de ella e incluso bloquean los mecanismos alternativos para la resolución de controversias que reconoce la propia Constitución.

7 Las posturas más radicales de esta tradición han sido elaboradas sobre todo por mujeres negras provenientes de contextos anglosajones. Audre Lorde, Angela Davis, Ruth Wilson Gilmore, Mariame Kaba, Beth E. Richie, Andrea J Ritchie, Akwugo Emejulu, así como el Combahee Collective, la Organisation of Women of African and Asian Descent (OWAAD), el Brixton Black Women's Group, Critical resistance, Project NIA y Survived & Punished, son solo algunos de los nombres y experiencias que la han nutrido.

Como prueban las autoras, el discurso punitivista no siempre considera las necesidades concretas de las víctimas. Las mujeres y la comunidad LGBT+ que viven situaciones de violencia sexual y de género no necesariamente quieren referir los casos a las fiscalías, ni creen que la única medida de reparación sea la cárcel. Y, sin embargo, el Estado —animado por algunos reclamos sociales— las empuja a que así sea. A su vez, varios de los textos incluyen información de primera mano sobre las instancias y espacios en el país en los que las víctimas suelen confiar más para denunciar hechos de violencia de género, entre ellos, los sindicatos o las autoridades educativas, y sobre las expectativas de justicia que tienen y cómo las comunican. Muchas veces las víctimas no buscan más que el reconocimiento sincero de lo que les sucedió y alguna garantía de que nadie más pasará por eso. En ese sentido todos los textos insisten en un hecho de fondo: la variedad de nociones de justicia que existen, las múltiples formas de garantizarlas y la responsabilidad que tiene el Estado de reconocerlas.

El libro se divide en cinco partes. La primera parte habla de algunas prácticas que el feminismo y el Estado han logrado incluir en los códigos penales federales y locales con la intención de resolver el problema de la violencia de género, o para las cuales existen campañas activas de criminalización. En concreto, los textos abordan la violencia obstétrica, el sexo entre adolescentes, las terapias de conversión y la gestación por sustitución o gestación subrogada. Las autoras de estos textos no niegan que existan abusos y prácticas violentas que vulneran a las mujeres, niñas, adolescentes o a la población LGBT+ en el sistema de salud, las relaciones sexuales o los espacios que ofrecen "servicios" de conversión. Lo que argumentan es que la respuesta punitiva no garantiza que las víctimas de estos encuentren justicia ni fomenta la no repetición del daño. Como explican, concentrarse en el castigo ignora las condiciones estructurales que dan lugar a estos abusos o violencias en primer lugar. A su vez, la criminalización de conductas puede atentar contra el poder de decisión de los sujetos involucrados y tener efectos contraproducentes en los servicios, como en el caso de la criminalización del sexo adolescente y la gestación por sustitución. Con respecto a la prohibición de las terapias de conversión —quizás el caso menos sujeto a debate en la discusión pública actual—, se ignora un hecho fundamental: que aquellos a quienes persigue la ley como está planteada actualmente es sobre todo a los padres de las personas LGBT+ que acuden a los servicios que ofrecen corporaciones de terceros. La desinformación y el estigma de los que estas se aprovechan son aquello que hay que abordar, como bien explica la autora de este texto recordando las campañas para prevenir efectivamente el VIH.

La segunda parte del libro aborda los mecanismos de justicia que, si bien originalmente fueron pensados para atender la violencia de género, en su funcionamiento cotidiano en realidad traicionan a las mujeres. Las órdenes de protección, por ejemplo, fueron concebidas para proteger a víctimas inminentes de violencia de género sin que mediara necesariamente una denuncia penal. Sin embargo, los tribunales no las utilizan como deberían. Siguen exigiendo las denuncias penales o no hacen una evaluación de fondo de las necesidades específicas de las víctimas, lo que en algunos casos resulta en hechos fatales. El texto sobre los impactos de la prisión preventiva oficiosa —una figura que en México permite privar de la libertad a las personas acusadas por ciertos delitos antes de que concluya la investigación, sin justificar por qué merecen estar en la cárcel— muestra la tendencia de incluir cada vez más conductas a la lista que amerita su uso sin que exista ninguna evidencia de que estos disminuyan. Lo que sí logra la prisión preventiva oficiosa, prueban las autoras, es encarcelar proporcionalmente, más a las mujeres que a los hombres, violando sus derechos en el camino. El texto que cierra esta parte habla de aquellos individuos cuya razón para existir es justamente la de proteger a la sociedad: las fuerzas de seguridad. Las autoras de este texto recogen testimonios y datos que dan cuenta de las múltiples prácticas de tortura en las que incurren tanto las policías como las Fuerzas Armadas en México durante la detención de personas, así como las prácticas de abuso secual que también afectan de manera desproporcionada a las mujeres.

Los textos de la tercera parte hablan de algunas de las consecuencias que tienen las condenas judiciales en las vidas de las personas a las que el sistema califica como culpables de algún delito. El primero,

dedicado a los registros gubernamentales de personas agresoras sexuales, explica los problemas con medidas como estas, cuyo objetivo es desincentivar los delitos de este tipo y hacer sentir seguras a las comunidades con bases de datos públicas que señalan a personas condenadas, incluso después de haber cumplido con las penas impuestas por la ley. Retomando la experiencia de distintos países, las autoras desmienten que estos registros funcionen y, al contrario, muestran los efectos que tienen en las vidas de las personas acusadas: el estigma que les impide acceder a trabajo, vivienda, servicios médicos, entre otros. De esto hablan también los testimonios en primera persona de mujeres ex privadas de la libertad. El texto resume la información sobre las mujeres que son encarceladas en México —que son cada vez más—, cuya abrumadora mayoría tiene acusaciones por delitos sin violencia, y por los que están condenadas a pagar penas injustas. Estas mujeres provienen de contextos extremadamente precarios y la experiencia de la cárcel solo profundiza las dificultades económicas y sociales que enfrentan. A diferencia de los hombres, que también padecen el estigma de la prisión en términos del goce de derechos y el acceso a los servicios, las mujeres son excluidas de sus círculos sociales por no cumplir con sus roles de género. Por eso, es tan fundamental que las políticas de reinserción tengan una dimensión de género como nos advierte el último texto de esta parte. Las violaciones a los derechos humanos no se limitan al periodo de internamiento, sino que se prolongan al salir de la prisión y afectan a las mujeres profundamente. El feminismo no puede ignorar la manera en que la cárcel destruye las vidas de las personas, incluidas las mujeres.

Los textos que componen la cuarta sección muestran el reflejo punitivista de algunas instituciones en México, que, a veces sin darse cuenta, condicionan el acceso a ciertos a servicios u otros mecanismos de justicia a la denuncia penal. Es el caso de los Centros de Justicia para las Mujeres. Estos están pensados para atender a las mujeres víctimas de violencia ofreciéndoles a ellas y a sus hijos un ambiente seguro con servicios especializados, sin embargo, al estar en su mayoría vinculados a las fiscalías —en términos de localización, personal y presupuesto— desincentivan a las usuarias a recurrir a ellos e impide que institucionalmente funcionen como deberían. Vemos el mismo problema en ciertas instituciones de salud que siguen obligando a las mujeres víctimas de violación a notificar al Ministerio Público del delito antes de poder acceder a servicios médicos y de interrupción del embarazo. Esto, pese a que desde 2016, la ley en México reconoce que la violación sexual representa una urgencia médica que tiene que atenderse inmediatamente por las instituciones de salud, como queda establecido en la NOM-046. Como bien muestran las autoras del texto que analiza esta norma, el actuar de las instituciones de salud constituye una forma de discriminación y violencia que solo repercute en las víctimas, pues les impide recibir anticoncepción de emergencia, profilaxis y acceso a abortos legales, seguros y gratuitos. Para cerrar esta parte, el texto "Alternativas que dejan de serlo" explica una serie de casos en los que el sistema penal en México actúa como un barrera para el uso de rutas paralelas de justicia y atención a casos de violencia sexual y de género que existen en los partidos políticos y en las instituciones de educación, laborales, administrativas, entre otras. Lo que el texto prueba es la manera en la que la lógica punitiva en realidad impide el acceso a la justicia: al condicionar ciertos procesos a la denuncia, cuando los lleva a imitar algunos mecanismos del sistema acusatorio, o trastocando sus principios al dejar que algunas alternativas de justicia —como la justicia restaurativa que se reconoce en la Constitución mexicana—, sean absorbidas por el sistema penal. Como dice la autora de este texto, el sistema penal "ofusca cualquier ruta que no sea la suya".

Para cerrar, el libro incluye dos textos sobre las consecuencias económicas de la apuesta punitiva para atender las desigualdades de género. El primero explica la forma en que la filantropía, actualmente presa de esta apuesta, podría ayudarnos a escapar del paradigma punitivo si apoyara esfuerzos de justicia inspirados por el feminismo y de los cuales existen muchos ejemplos en la región latinoamericana. Esto implica cambiar las expectativas de los donantes que, en lugar de esperar cambios en el corto plazo, habrían de confiar en los procesos de experimentación y aprendizaje requeridos para lograr una auténtica transformación estructural. Por último, para entender

las condiciones de posibilidad de trastocar el paradigma penal en México, el texto que cierra el libro nos muestra en qué se está invirtiendo actualmente el dinero público para erradicar la violencia en el país. Las autoras denuncian las prioridades del Estado desde hace más de una década: en México se invierte cada vez más dinero y personal a las Fuerzas Armadas so pretexto de proteger la seguridad de la ciudadanía, y a costa de la inversión pública en instituciones orientadas a la igualdad. Así, como explican las autoras, la militarización de la seguridad pública es el ejemplo por excelencia de una política pública con efectos negativos inesperados. Esto, no solo porque las Fuerzas Armadas tienden a incurrir en violaciones a derechos humanos cuando asumen tareas de seguridad, sino porque la cantidad de recursos que se invierten en ellas "impide la construcción de soluciones no punitivas que permitan hacer frente a los problemas de la violencia y la discriminación en México".

Las lecciones que nos dan los textos recuerdan a lo que Janet Halley ha escrito sobre el "feminismo de la gobernanza", refiriéndose al feminismo que concentra su activismo en lograr que las mujeres participen de las instituciones de poder. Como nos recuerda esta abogada feminista, en las décadas de 1960 y 1970 la marca de la radicalidad política estaba en negarse a considerar la posibilidad de que los cambios sociales necesarios pudiera emanar de las instituciones del Estado. Esto era compartido por ciertos sectores feministas de la época, entre los que estaba, naturalmente, el feminismo anticarcelario. Sin que se niegue su utilidad, al integrarse en las lógicas y formas de las élites en el poder, algunas de las mejores ideas y proyectos del feminismo se quedaron fuera —entre ellas, la desconfianza "al sistema" y las "políticas intrafeministas"— para dar paso a la victimización y la identidad como los marcadores centrales de la agenda feminista. Frente a ello, Halley dice que es indispensable que el feminismo que ha triunfado en el sistema emprenda una autocrítica de la que, tal vez, sea difícil volver. En sentido similar, Tamar Pitch explica que el feminismo punitivo ha llevado a considerar que las mujeres solo pueden ser protagonistas e interlocutoras políticas en tanto víctimas, lo que ha tenido consecuencias en las posibilidades de organización política y la construcción de agenda feminista.[8]

La gran lección que deja la lectura de este libro es que la obsesión con el castigo para hacer frente a la violencia sexual y de género ha impedido el ejercicio mismo de imaginar y discutir otras formas de entender, construir y aplicar paradigmas de justicia. Así, aporta evidencia empírica de algunas de las consecuencias que ha tenido la tensa relación entre el feminismo y las instituciones del Estado, particularmente las judiciales. Como queda claro al leer a esta veintena de autoras, es probable que no exista una respuesta unívoca a la pregunta sobre hasta dónde puede el feminismo coexistir con el sistema penal-penitenciario y lo que lo acompaña; si debe restringirse a señalar sus límites o si ha de abocarse a abolirlo. Lo que es un hecho, sin embargo, es que si el feminismo quiere seguir siendo un proyecto para la emancipación social, está obligado a hacerse estas preguntas.[8]

8 Tamar Pitch, "Feminismo punitivo", *Los feminismos en la encrucijada del punitivismo* (Deborah Daich y Cecilia Varela, coords.), Buenos Aires, Biblos, 2020.

Parte I

Los delitos conquistados por el feminismo y sus consecuencias

I

01 La violencia obstétrica

Isabel Fulda Graue y Verónica Esparza Pérez

En 2013, diversos medios de comunicación difundieron una fotografía que retrataba a una mujer mazateca, Irma, pariendo sobre el césped del patio del Centro de Salud de Jalapa de Díaz en el estado de Oaxaca. Irma no fue admitida en el hospital incluso después de iniciar el trabajo de parto. Le dijeron que esperara, pero durante esa espera nació su hijo. En un Tribunal simbólico organizado por GIRE en 2016 sobre violencia obstétrica y muerte materna, 27 mujeres y sus familias compartieron sus testimonios, dando cuenta de la precariedad de los servicios de salud obstétrica en México.[1]

1 GIRE, *Tribunal simbólico sobre muerte materna y violencia obstétrica. Una memoria*, México, 2016. Disponible en: http://tribunal-simbolico.gire.org.mx/#/.

Estos testimonios se suman a los datos e investigaciones que indican que la violencia obstétrica en México no es esporádica sino que ocurre de manera sistemática.[2] De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares (ENDIREH) del 2021, de las 7.8 millones de mujeres mexicanas que tuvieron al menos un parto entre 2016 y 2021, el 30.9 % refirió haber sufrido maltrato durante la atención obstétrica. La "presión para aceptar anticoncepción o esterilización" fue la segunda causa más recurrente en los reportes de violencia obstétrica, causa que en 2016 ocupaba el quinto lugar. Por su parte, la aplicación de un "método anticonceptivo o esterilización forzada" aumentó de 12.2 % a 13.8% en estos cinco años.[3]

Pero, ¿qué es la violencia obstétrica? La violencia obstétrica es una forma específica de violencia contra las mujeres y otras personas con capacidad de gestar que constituye una violación a sus derechos humanos. Se genera en el ámbito de la atención obstétrica de los servicios de salud tanto públicos como privados. Consiste en cualquier acción u omisión por parte del personal de salud que cause un daño durante el embarazo, parto o posparto, y sus manifestaciones pueden ser psicológicas o físicas.

Entre las acciones que causan daño psicológico están los actos discriminatorios, el uso de lenguaje ofensivo, humillante o sarcástico durante la prestación de los servicios, la falta de información oportuna sobre el proceso reproductivo y el trato deshumanizado. Las manifestaciones de violencia física son las prácticas invasivas como las cesáreas cuando se practican sin justificación, la esterilización no consentida o forzada, el suministro injustificado de medicamentos, el retraso de la atención médica de urgencia o la falta de respeto a los tiempos de un parto. La muerte materna prevenible también es una manifestación de la serie de acciones y omisiones que constituyen violencia obstétrica y que tienen en ésta su expresión más grave. En México, los altos niveles de muertes ocurridas por causas prevenibles relacionadas con el embarazo y el parto son motivo de preocupación.[4] En 2020 se reportaron 46.6 defunciones por cada 100 mil nacimientos estimados, un aumento claro con respecto a la cifra de 2018 (33.9) y 2019 (33.8).[5] Estos índices mantienen al país lejos de cumplir con el compromiso, derivado de la Declaración de Nairobi, de lograr cero muertes maternas prevenibles en 2030. También son evidencia de la desigualdad y el rezago social en el país y un reflejo más de los problemas que enfrentan las mujeres y personas gestantes en los servicios médicos.

El concepto de violencia obstétrica surgió en América Latina a principios del siglo XXI y su reconocimiento en los distintos países de la región ha sido paulatino. Un referente importante es el caso de Venezuela que en 2007 incluyó el concepto en su

2 Roberto Castro y Joaquina Erviti, "La violación de derechos reproductivos durante la atención institucional del parto: un estudio introductorio", en *Hacia una política de salud con enfoque de género*, Blanca Rico et al. (coords.). México, SSA-UNIFEM, 2003, pp. 245-263; Roberto Castro y Joaquina Erviti, "25 años de investigación sobre violencia obstétrica en México", *Conamed*, Vol. 19, Núm. 1, 2014, p. 37-42; Roberto Castro, "Génesis y práctica del habitus médico autoritario en México", Revista Mexicana de Sociología, Vol. 76, Núm. 2, 2014, pp. 167-197.

3 INEGI, *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones de los Hogares (ENDIREH)*, 2021. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2021/.

4 A lo largo del documento se utiliza el término muerte materna porque es la terminología que se utiliza en la legislación, documentos y fuentes de información estadística revisados para este artículo. Sin embargo, GIRE considera sería deseable no hacer referencia a la palabra "materna" puesto que no todas las mujeres u otras personas con capacidad de gestar que mueren durante el embarazo, parto o puerperio —por cualquier causa relacionada o agravada por éstos o su manejo— tenían previsto maternar.

5 A nivel internacional la medida utilizada para identificar y evaluar la existencia y gravedad de las barreras para el acceso a los servicios de salud materna es la Razón de Mortalidad Materna (RMM), que expresa el número de mujeres que mueren durante el embarazo, parto o puerperio por cada 100 mil nacimientos vivos. Observatorio de Mortalidad Materna en México, "La mortalidad materna continúa en cifras alarmantes durante la pandemia", 11 de agosto de 2021. Disponible en: https://omm.org.mx/wp-content/uploads/2021/08/La-mortalidad-materna-sigue-aumentando-durante-la-pandemia-semana-30.pdf. Es importante considerar que los Informes Semanales para la Vigilancia Epidemiológica de la Secretaría de Salud en México tienden a subreportar la mortalidad materna debido a que no toman en cuenta a las mujeres que fallecen por complicaciones posteriores al parto. Esta información es ajustada por el INEGI aproximadamente un año después de su ocurrencia.

Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. La ley establece diversas conductas como constitutivas de este tipo de violencia y las sanciona con penas pecuniarias (es decir, multas) aplicables a la persona responsable de cometerlas.[6] En México, también en 2007, se expidió la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, un instrumento legislativo para cumplir con las obligaciones internacionales de prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en el país. Si bien hasta este momento no se ha incluido expresamente la violencia obstétrica en esta ley, figuras como la violencia psicológica, física e institucional encuadran las conductas que la constituyen. A nivel local, Veracruz fue el primer estado en incluir la violencia obstétrica en su Ley Local de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en 2008. Esta reforma tuvo como inspiración la ley aprobada en Venezuela y fue impulsada por feministas y activistas promotoras de la salud materna.[7] Hasta este momento, 28 de las 32 entidades federativas han incluido definiciones de violencia obstétrica en sus leyes de Acceso a una Vida Libre de Violencia.[8]

Reconocer y nombrar la violencia obstétrica sin duda ha contribuido a verla como una forma específica de violencia institucional y de género que constituye una violación a los derechos humanos. Sin embargo, incluir a la violencia obstétrica en los códigos penales es problemático. Tipificar la violencia obstétrica como un delito implica lidiar con estas conductas mediante sanciones privativas de la libertad y multas para el personal de salud. Esto no responde a la violencia de género como el problema social estructural que es, sino que lo transforma en un conflicto interpersonal entre víctima y victimario. Pese a ello, la insistencia de tipificar la violencia obstétrica en México es parte de las estrategias punitivas que han sido promovidas por ciertos sectores del movimiento feminista y por el propio Estado.

Las entidades federativas que han tipificado esta práctica en México son Aguascalientes, Chiapas, Estado de México, Guerrero, Puebla, Quintana Roo, Yucatán y Veracruz.[9] Algunas de las conductas que componen la violencia obstétrica en los códigos penales son: alterar el proceso natural del parto de bajo riesgo mediante el uso de técnicas de aceleración sin obtener el consentimiento de la mujer, practicar una cesárea existiendo condiciones para el parto natural, omitir la atención oportuna de las emergencias obstétricas y acosar o presionar psicológica y ofensivamente a una parturienta, entre otras. Como se ve, se trata de conductas que no son responsabilidad exclusiva del personal de salud lo individual, e incluso cuando lo son, el acercamiento por la vía penal no necesariamente sirve para prevenirlas.

Un ejemplo de lo primero es lo previsto en el artículo 158 del Código Penal de Aguascalientes que considera un delito el hecho de que el parto se realice en un lugar "inapropiado" sin especificar las características de estos lugares —podría tratarse de un pasillo, un espacio insalubre, e incluso un lugar sin la privacidad suficiente—. Si bien los espacios en los que tiene lugar el parto deben vigilarse para garantizar el acceso a servicios obstétricos adecuados, que no sean espacios idóneos suele ser resultado de deficiencias de infraestructura y acceso a

6 La ley define como violencia obstétrica "la apropiación del cuerpo y procesos reproductivos de las mujeres por personal de salud, que se expresa en un trato deshumanizador, en un abuso de medicalización y patologización de los procesos naturales, trayendo consigo pérdida de autonomía y capacidad de decidir libremente sobre sus cuerpos y sexualidad, impactando negativamente en la calidad de vida de las mujeres".

7 Paola Sesia, "Violencia obstétrica en México: La consolidación disputada de un nuevo paradigma" en *Violencia obstétrica en América Latina: conceptualización, experiencias, medición y estrategias*, Patrizia Quattrocchi y Natalia Magnone (comps.), Buenos Aires, EDUNLa. 2020, p. 7.

8 GIRE, *El camino hacia la justicia reproductiva: Una década de avances y pendientes,* México, GIRE, 2021. Disponible en: https://unadecadajusticiareproductiva.gire.org.mx/. Es importante mencionar que la ausencia de la violencia obstétrica expresa en la legislación no implica que las autoridades de las entidades en donde no se ha definido no tengan la obligación de atender las conductas que constituyen este tipo de violencia cuyo encuadre se halla en otras figuras como la violencia institucional y de género.

9 Es importante mencionar que, a pesar de existir denuncias por violencia obstétrica en los estados en los que esta conducta se encuentra tipificada como delito no se ha emitido ninguna sentencia por estos delitos en los últimos años. Se sugiere consultar: GIRE-Impunidad Cero, *Justicia Olvidada, Violencia e impunidad en la salud reproductiva*, México, 2022, pp. 78-80. Disponible en: https://justiciaolvidada.gire.org.mx/ El estado de Veracruz fue el primero que reformó su código penal para tipificar la violencia obstétrica, en 2010. La reforma se realizó en el marco de una serie de modificaciones propuestas a la ley para lograr un acceso efectivo de las mujeres a una vida libre de violencia. Por su parte, en junio de 2018 el Congreso de Aguascalientes reformó su código penal para incorporar conductas que constituyen violencia obstétrica, aunque no se nombra al concepto como tal. Se sugiere consultar: GIRE, *La pieza faltante. Justicia Reproductiva*, México, GIRE, 2018, p. 100.

servicios, por lo que no siempre pueden atribuirse a la responsabilidad de una persona en lo particular como supone la sanción penal. Las deficiencias en la infraestructura y equipamiento de los centros de salud y hospitales públicos y privados son fallas que el Estado está obligado a resolver.

Al no señalar las condiciones necesarias para que un lugar sea considerado apropiado, la descripción del delito que se hace en el Código Penal de Aguascalientes también muestra que las conductas que se prevén como delito frecuentemente incumplen con el principio de taxatividad que impone la Constitución mexicana para toda norma penal.[10] Este principio exige que las conductas prohibidas y la manera de sancionarlas sean descritas en la legislación con la mayor precisión posible, pues no hacerlo tiene implicaciones graves, además de que abre la posibilidad de criminalizar conductas que no es deseable perseguir ni sancionar.

Por otro lado, la respuesta punitiva también genera resistencias entre el personal de salud que con frecuencia enfrenta condiciones adversas para realizar su trabajo. En Oaxaca, por ejemplo, frente a la posibilidad de que se criminalizara la violencia obstétrica, la comunidad médica reaccionó en 2015 con un comunicado en el que señaló:

> Las condiciones de la actual infraestructura hospitalaria en nuestro país no permiten realizar las prácticas de acompañamiento durante el trabajo de parto y nacimiento que serían deseables. Dicha infraestructura es uno de los principales factores que intervienen en este complejo proceso y los ginecoobstetras somos totalmente ajenos a ella [...] La carencia de instalaciones apropiadas, de suministros esenciales y de personal calificado son una realidad inobjetable [...] No ha sido, ni será la solución, enfocarse en generar leyes de carácter punitivo […].[11]

Hay condiciones estructurales y sistémicas en la atención hospitalaria que llevan a situaciones de violencia obstétrica. Estas escapan de la responsabilidad individual del personal de salud, toda vez que les impiden realizar sus funciones de manera adecuada. La parte final de este comunicado advierte que las medidas de carácter punitivo en contra del personal de salud son perjudiciales y propone que, antes de tipificar la violencia obstétrica, se busquen

10 Ver artículo 14 de la Constitución Mexicana: "En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata".

11 *Comunicado de la Federación Mexicana de Colegios de Obstetricia y Ginecología,* 10 de junio de 2015. Disponible en: http://nebula.wsimg.com

medidas de tipo administrativo y de políticas públicas en salud que refuercen el marco normativo y de derechos humanos.[12]

En México, la incidencia en los casos de violencia obstétrica, incluidas las muertes maternas prevenibles, guarda una estrecha relación con las deficiencias estructurales que aquejan al Sistema Nacional de Salud y que constituyen un obstáculo para la atención médica de las mujeres y otras personas con capacidad de gestar durante el embarazo, parto y posparto. Las personas indígenas, con discapacidad o con rezago social y económico a menudo enfrentan mayores dificultades para acceder a la atención de sus necesidades reproductivas debido a factores como la educación, la condición socioeconómica, la ubicación geográfica y las barreras del idioma, por mencionar algunas. Dadas estas intersecciones que construyen condiciones de vulnerabilidad diferenciada, la problemática no solo es un asunto de igualdad de género y derechos humanos, sino de justicia reproductiva. En GIRE entendemos la justicia reproductiva como el conjunto de factores sociales, políticos y económicos que permiten a las mujeres y a otras personas con capacidad de gestar tener el poder y la autodeterminación sobre su destino reproductivo. Para ello es indispensable garantizar sus derechos humanos tomando en cuenta la discriminación y las desigualdades estructurales que afectan su salud y toma de decisiones.[13]

Además de los retos relacionados con insumos e infraestructura, existen otros factores relacionados con las prácticas médicas y la educación que reciben los médicos que contribuye a las conductas que constituyen violencia obstétrica. Para lograr una modificación en el habitus médico, son necesarios cambios que permitan incidir en la formación del personal que participa en la atención obstétrica.[14] El personal de salud a menudo tiene prejuicios que se reflejan en la violencia obstétrica. Estos, lejos de ser excepcionales, son parte de una cultura que el Estado también está obligado a cambiar. Optar por la vía punitiva, sin embargo, puede afectar los canales de diálogo y alejar al personal de salud de la solución del problema que, al actuar bajo la amenaza de prisión, no necesariamente estará dispuesto a buscar las mejores maneras para modificar sus hábitos y prácticas.

La erradicación de la violencia de género no puede abordarse con el endurecimiento del derecho penal. Este no soluciona las vulnerabilidades subyacentes porque mantiene intactas las estructuras sociales, culturales e institucionales que permiten el surgimiento de la violencia de género. En diversos informes y posicionamientos, GIRE ha recomendado a los congresos locales no incluir la violencia obstétrica como un delito y, en cambio, hacer las adecuaciones normativas, presupuestales y de política pública que permitan garantizar el acceso a servicios de salud reproductiva de calidad, sin discriminación y libres de violencia.[15] Las condiciones necesarias para el disfrute efectivo de los derechos humanos no se alcanzarán mediante la atribución de responsabilidades penales o económicas al personal de salud. Al contrario, centrar la respuesta a la violencia obstétrica en sanciones punitivas contribuye a desviar la atención de la responsabilidad que tiene el Estado de garantizar las condiciones para el acceso a servicios de calidad, además de que le representa una carga económica

12 Entre 2011 y 2012 hubo intentos, por parte del Instituto de la Mujer Oaxaqueña, para reformar el código penal de Oaxaca y tipificar la violencia obstétrica. Sin embargo, el gremio médico se opuso y amenazó incluso con ir a huelga y paralizar el sistema público de salud, si se materializaba la reforma. La alianza entre el gremio médico y las autoridades en salud logró también bloquear la inclusión de violencia obstétrica en la ley estatal de acceso a una vida libre de violencia, la cual se materializó hasta el año 2019. Paola Sesia, "*Violencia obstétrica en México: La consolidación disputada de un nuevo paradigma" en Violencia obstétrica en América Latina: conceptualización, experiencias, medición y estrategias,* Patrizia Quattrocchi y Natalia Magnone (comps.), Buenos Aires, EDUNLa, 2020, p. 16.

13 GIRE e Impunidad Cero, *Justicia Olvidada, Violencia e impunidad en la salud reproductiva*, México, 2022, p. 19.

14 Roberto Castro ha denominado habitus médico a todas aquellas predisposiciones que los profesionales de la salud adquieren durante sus años de formación en escuelas y facultades, a través de los rígidos sistemas de jerarquías, castigos, conminaciones, recriminaciones y etiquetaciones —entre ellas de clase y de género— que reciben y experimentan durante ese tiempo, como parte misma de su educación profesional. Estas predisposiciones se afianzan en los años de especialización y, después, suelen permear en las relaciones con los y las usuarias de los servicios de salud. Véase: Castro, op. cit., "Génesis y práctica del habitus médico autoritario en México" p. 172 y ss.

15 Véase: GIRE, *Omisión e Indiferencia. Derechos Reproductivos en México, México, 2013; GIRE, Niñas y Mujeres sin Justicia. Derechos Reproductivos en México*, México, GIRE, 2015; GIRE, Violencia obstétrica. Un enfoque de derechos humanos, México, GIRE, 2015; GIRE, 51% *Una agenda para la igualdad,* México, GIRE, 2018; GIRE, *La pieza faltante. Justicia Reproductiva*, México, GIRE, 2018.

importante al destinar recursos a atender, investigar y sancionar conductas, en lugar de invertir en mecanismos que permitan prevenirlas.

Finalmente, además de no ser la vía idónea para abordar la violencia obstétrica y la muerte materna, el derecho penal tampoco contribuye al acceso a la justicia para las personas sobrevivientes a este tipo de violencias. En el acompañamiento de casos, GIRE ha detectado que la obtención de sanciones penales en general no cubre las expectativas de las sobrevivientes de violencia obstétrica. Ellas suelen estar interesadas en que el Estado reconozca las experiencias que vivieron, asuma la responsabilidad de sus acciones, por ejemplo, mediante disculpas públicas, y garantice que los actos constitutivos de violencia obstétrica que vivieron no vuelvan a ocurrir. Así lo prueba el testimonio que Isela y Marco —una pareja que experimentó violencia obstétrica durante el embarazo de Isela— compartieron ante el Tribunal simbólico organizado por GIRE así lo prueba: "Al final de cuentas no se trata de criminalizar a los doctores, se trata de que se vaya creando la cultura para hacer un cambio, pero viene por parte de nosotros y por parte de ellos como servidores".[16] O como señaló otra de las participantes del Tribunal: "Quisiera que ya no vuelva a suceder [...] Que las demás muchachas que apenas se van a juntar, que no les pase lo mismo que yo sufrí".[17]

Cuando se concibe a la justicia como la no repetición de un hecho que ocurre sistemáticamente, una sanción individual no es la respuesta. Las personas sobrevivientes de violencia obstétrica y los familiares de personas que murieron por causas prevenibles relacionadas con el embarazo, parto o puerperio también tienen un gran interés por acabar con la violencia psicológica y emocional que ejerce el personal de salud y el personal administrativo o de trabajo social de los hospitales. La vía penal, empero, invisibiliza los procesos conciliatorios en los que se reconoce tanto la violencia sufrida como las alternativas —monetarias o de acompañamiento psicológico, por ejemplo— con las que también se puede reparar a las personas sobrevivientes.

Las diferentes manifestaciones de la violencia obstétrica, incluyendo las muertes maternas prevenibles, son una clara muestra de la persistencia de la discriminación estructural no solo relacionada con el género, sino también con otras condiciones de marginación. Las cifras muestran que, a pesar de los cambios normativos y de política pública de los últimos años, esta forma de violencia persiste y continúa afectando a las mujeres y personas con capacidad de gestar, particularmente de ciertas poblaciones históricamente discriminadas, lo cual convierte a este fenómeno en un tema de justicia reproductiva. La atención a la violencia obstétrica y la muerte materna tiene que enfocarse en la implementación de medidas estructurales dirigidas a resolver la falta de personal de salud capacitado y la consecuente sobrecarga laboral del personal con el que se cuenta, así como la insuficiencia de insumos y de infraestructura adecuada. Al mismo tiempo, es necesario ubicar las unidades médicas en lugares más accesibles y transformar las actitudes, los prejuicios y las rutinas dañinas que forman parte de la dinámica en la que se capacita y educa al personal de salud.

La responsabilidad penal no logra identificar el origen social que conduce a la violencia obstétrica: la cultura de abuso, maltrato y conflicto ético en la formación médica, y las condiciones de precariedad en las que se otorgan los servicios médicos. La violencia obstétrica requiere soluciones específicas y replanteos estructurales que tiendan a identificar y modificar su origen social.

16 Testimonio de Isela y Marco. GIRE, *op. cit., Tribunal simbólico sobre muerte materna y violencia obstétrica.*

17 Testimonio de Irma. *Idem.*

02
La sexualidad adolescente

Sara Martínez Cabello y Lizbeth Quezada

La adolescencia es una etapa para experimentar cosas nuevas y averiguar qué nos gusta.[18] Sin embargo, cuando existen barreras para el acceso y garantía de los derechos sexuales explorar es difícil. En México el ejercicio libre y placentero de la sexualidad de las adolescencias está obstaculizado por la falta de reconocimiento de la autonomía, las capacidades en evolución y el poder de toma de decisiones de las adolescencias.[19] Esto es resultado de una serie de legislaciones que, buscando proteger a las adolescencias, en realidad violan sus derechos.

18 Retomamos el rango de edad de adolescentes de la NOM-047-SSA2-2015, la cual establece que la adolescencia se conforma por el grupo etario de 10 a 19 años.

19 El principio de las capacidades en evolución, reconocido en la Convención sobre los Derechos del Niño, se refiere a que el desarrollo de las facultades cognitivas, físicas, sociales, emocionales y morales es progresivo. A medida que las infancias y adolescentes van adquiriendo competencias cada vez mayores, aumenta su capacidad para tomar decisiones y la necesidad de que reciban dirección y orientación va disminuyendo disminuye. Fuente: Cartilla de Derechos Sexuales de Adolescentes y Jóvenes. Disponible en: http://misderechossexuales.com/.

Desde 1989, con la firma de la Convención de los Derechos del Niño, la Organización de Naciones Unidas y distintos organismos encabezaron un impulso internacional para desarrollar una serie de instrumentos jurídicos y políticos enfocados en la protección de los derechos de las infancias. Un ejemplo de estos es el Protocolo Facultativo de la Convención de los Derechos del Niño publicado en el año 2000 que obliga a los Estados parte a tomar medidas cruciales para poner fin a la venta, la explotación y el abuso sexual de las infancias.[20] En México, estos impulsos se han materializado en la expedición de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la cual establece que las infancias y adolescencias son titulares de derechos humanos y requieren garantías para el ejercicio pleno, respeto, protección y promoción de los mismos. Esta legislación establece también el interés superior de la niñez como principio a observar a nivel nacional.

El común denominador de estos instrumentos jurídicos es que buscan proteger a las infancias y adolescencias de violaciones a sus derechos, así como prevenir, prohibir y sancionar conductas que puedan ser perjudiciales para su desarrollo, entre ellas, el abuso sexual y la violación. Se trata de instrumentos necesarios y benéficos porque permiten la exigibilidad de los derechos de esta población, a la vez que establecen los compromisos, responsabilidades y obligaciones de los Estados y de las instituciones para garantizarlos. No obstante, sin darnos cuenta, hemos caído en el mal que buscábamos evitar: desde las instituciones estatales se han impulsado iniciativas que, bajo el supuesto de cumplir con estos compromisos, en realidad limitan el ejercicio de los derechos sexuales de las adolescencias. Este fenómeno no solo atenta contra el sentido de exigibilidad y garantía de los derechos, sino que privilegia unos sobre otros sin entender que los derechos humanos son indivisibles e interdependientes.

En paralelo a este proceso, las necesidades de las adolescencias —en tanto grupo específico y diferenciado de las infancias— han sido invisibilizadas a nivel nacional e internacional a lo largo de los años. Las políticas públicas para adolescentes están planteadas bajo el enfoque de protección a los derechos de las infancias, sin distinción de edades, capacidades y género, y sin tomar en cuenta el principio de autonomía progresiva.[21] Es decir, de manera sistemática, las adolescencias han sido agrupadas con las infancias únicamente con base en el criterio de la minoría de edad.

Esta perspectiva proteccionista no reconoce que las adolescencias son capaces de tomar decisiones importantes, como votar, por lo que asume que tampoco cuentan con la capacidad de consentir una relación sexual. Bajo esta lógica, todas las prácticas sexuales durante la adolescencia son producto de la violencia, la coerción, el sometimiento y/o la manipulación. A partir de estas premisas, y en respuesta a la necesidad de atender las violaciones sistemáticas a los derechos humanos de les adolescentes, los países han creado normas penales que, más que atender, prevenir y generar políticas integrales que verdaderamente erradiquen la violencia sexual ejercida contra las infancias y adolescencias, criminalizan y establecen penas como la única vía para la solución de la violencia sexual ejercida hacia infancias y adolescencias.

En México esto se manifiesta en el establecimiento de edades mínimas para consentir las relaciones sexuales según lo estipulan los códigos penales. En junio de 2012 se reformó el Código Penal Federal en materia de derechos de las infancias y se aumentó la edad para el consentimiento sexual a los 15 años.

20 En la región latinoamericana destaca la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso V.R.P., V.P.C. y otros vs. Nicaragua, en el que la Corte obligó a Nicaragua a contar con protocolos de investigación, actuación y atención en casos de violencia sexual cometida contra niñas, niños y adolescentes. Este caso sienta bases para que el resto de los Estados también tengan un compromiso internacional por adoptar o crear dichos protocolos.

21 De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el principio de autonomía progresiva es aquel que habilita las decisiones que las infancias y adolescencias pueden tomar por sí mismas. Este emana del hecho de que estas poblaciones son sujetas de derechos y por lo tanto, van ejerciendo sus derechos de manera paulatina de acuerdo a su nivel de desarrollo. Para más información, consulta: https://www.scjn.gob.mx/10ddhh/sites/default/files/redes-sociales/archivos-adjuntos/autonomia_progresiva_0.pdf.

El artículo 266 establece que "se equipara a la violación y se sancionará de ocho a treinta años de prisión: Al que sin violencia realice cópula con persona menor de quince años".[22] Con la premisa de "proteger" a las adolescencias y sin considerar especificidades del caso —incluyendo la diferencia de edad entre quienes participan en la relación sexual— desde 2018, en los códigos penales de todo el territorio nacional se han establecido diferentes edades mínimas para consentir las relaciones sexuales entre los adolescentes, salvo en los casos de Jalisco, Nayarit, Tabasco y Veracruz. Este es el criterio para categorizar y sancionar delitos como la violación equiparada, el estupro y la pederastia.

Únicamente el Código Penal del Estado de México incluye una definición más amplia que, si bien tampoco representa un ideal, sí contempla especificidades relativas a la diferencia de edad entre quienes participan en las relaciones sexuales. Este código establece que las relaciones sexuales entre menores de edad no son un delito si las personas involucradas son mayores de 15 años, o bien si están entre los 13 y 15 años y existen tres elementos adicionales: 1. Que ambas personas manifiesten que hubo consentimiento, 2. Que exista una relación afectiva entre ambas partes, 3. Que la diferencia de edad entre las partes no sea mayor a cinco años.[23]

Que los códigos penales fijen una edad determinada para tener relaciones sexuales no garantiza los derechos. En este sentido destaca especialmente el caso de la Ciudad de México. En esta entidad se reformó al artículo 181 Bis del Código Penal local en junio de 2021, con la intención de extender los plazos para la prescripción de la pretensión punitiva en los casos de delitos sexuales cometidos a menores de edad y aumentar las penas. A partir de una reserva legislativa, las y los legisladores optaron de manera unánime por modificar la edad mínima de consentimiento sexual aumentándola de los 12 a los 18 años, sin importar que las recomendaciones internacionales sugieren que, de establecerse, esta edad debería de estar cercana a los 15 años.[24] Así, el Código Penal para el Distrito Federal [sic] actualmente establece que "al que realice cópula con una persona de cualquier sexo menor de 18 años, se le impondrá de 12 a 20 años de prisión".[25] No se hace mención de las características de las personas que participan en la cópula, ni se considera si la relación fue consensuada o no. La norma establece que tener sexo en la adolescencia es un delito que amerita prisión, incluso si la pareja es otra persona adolescente. Y, lo que es más, determina que el Estado tiene la facultad para decidir cuando una persona puede tener sexo, basándose, no en un criterio de bienestar, sino en lo que el Estado considera moralmente correcto. Sobra decir que la norma viola derechos fundamentales, a la vida privada, entre los que se encuentran el libre desarrollo de la personalidad, el derecho a una vida libre de discriminación a la intimidad de las adolescencias.

La modificación del Código Penal del Distrito Federal no es un evento aislado. Existen diversos ejemplos de cambios normativos similares a nivel regional. El más parecido es la reforma al artículo 173 del Código Penal de Perú en el 2006, modificado por el Congreso Nacional para penalizar completamente la sexualidad en personas menores de 18 años. El artículo en cuestión establece que: "El que tiene acceso carnal por vía vaginal, anal o bucal o realiza otros actos análogos introduciendo objetos o partes del cuerpo por alguna de las dos primeras vías, con un menor de edad, será reprimido con las siguientes penas privativas de libertad", y más adelante señala

22 Código Penal Federal. Artículo 266. Fracción reformada. Diario Oficial de la Federación 14-06-2012.

23 Artículo 273 del Código Penal del Estado de México.

24 La UNICEF recomienda que la edad mínima legal para el consentimiento sexual no sea demasiado baja ni demasiado alta y contenga disposiciones que tomen en cuenta la diferencia de edad limitada entre las parejas. UNICEF, *La iniciación sexual temprana—un problema para los derechos de los y las adolescentes en América Latina y el Caribe*, 2014. Disponible en: https://www.unicef.org/.

25 Artículo 181 Bis del Código Penal para el Distrito Federal, párrafo 1. Iniciativa con Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 180,181 y 181 BIS; así como la denominación del capítulo VI del título quinto, del libro segundo del penal para el Distrito Federal, 2019. Disponible en: https://consulta.congresocdmx.gob.mx/consulta/webroot/img/files/iniciativa/In_255_21_11_19_24.pdf. Es importante aclarar que, pese a que el nombre oficial de la capital desde el 2016 es Ciudad de México, producto de una serie de cambios que le garantizaron autonomía administrativa, el Código Penal mantiene el nombre de Distrito Federal.

que si tiene entre 14 años de edad y 18, "la pena será no menor de veinticinco ni mayor de treinta años".[26]

El modelo es prácticamente idéntico al de la Ciudad de México. Sabemos que ambos cambios normativos surgieron del interés de proteger a las infancias y adolescencias de abusos sexuales y pederastia, velando por su interés superior. En el caso de la Ciudad de México, esta modificación se hizo precisamente con la intención de otorgar un periodo de tiempo más amplio para la presentación de denuncias de delitos sexuales que se hubieran cometido cuando la víctima fuera menor de 18 años. Sin embargo, aunque la reforma quisiera otorgar beneficios a las personas menores de edad víctimas de violencia sexual, las buenas intenciones terminaron por tener efectos detrimentales. Las y los legisladores se basaron en la premisa, errónea, de pensar que una persona menor de 18 años siempre se encuentra en una situación de desprotección y vulnerabilidad que le impediría brindar un consentimiento que no estuviera viciado. Es decir, partieron de la creencia de que todas las relaciones en las cuales podrían estar involucradas las personas adolescentes son necesariamente relaciones asimétricas en edad y en género. En los hechos, sabemos que las adolescencias se relacionan entre sí, que las diferencias de edad tienden a ser pequeñas y que no todas las relaciones son heterosexuales. Sin embargo, en los casos citados, esta diversidad de características no fue tomada en cuenta para formular legislación.

En Perú, organizaciones de la sociedad civil presentaron una demanda para que el artículo modificado se calificara de inconstitucional por suponer una barrera para el ejercicio de la sexualidad entre adolescentes. Dicha demanda llegó al Tribunal Constitucional de Perú, el cual determinó en 2012 que la norma era contraria a la Constitución debido a que violaba el derecho al libre desarrollo de la personalidad de las adolescencias.[27] Esta resolución se debió en parte importante al activismo de organizaciones como Women's Link y organismos internacionales como el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA).[28]

Las consecuencias negativas de las normas que penalizan la sexualidad adolescente son múltiples. La primera y más evidente es que estas normas tienen el potencial de usarse para generar sentencias por delitos como estupro o pederastia y privar de su libertad a adolescentes y jóvenes que han participado en relaciones sexuales consensuadas y libres de coerción, en las cuales no existe diferencia de edad, o bien esta es pequeña y no indicativa de que haya existido coerción. Un ejemplo de esta situación es el caso de María, documentado por la iniciativa Injusta Justicia.[29] María, una joven mexicana de 14 años, sostuvo relaciones sexuales consensuadas con su novio Lucas de 20 años. La madre de María decidió denunciar penalmente a Lucas por el delito de pederastia, a pesar de que María siempre sostuvo que las relaciones sexuales fueron consensuadas y manifestó que nunca se sintió lastimada o violentada. Dado que el Código Penal de Veracruz —el estado en donde viven— no distingue edades en el delito y establece que todas las relaciones sexuales con alguien menor de 18 años son sujeto a castigo, Lucas fue condenado a 12 años de prisión.[30]

Una segunda consecuencia es que estas normas tienen el potencial de inhibir el acceso a los servicios

26 Tribunal Constitucional de Perú, "Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional de Perú 00008-2012", 2012. Disponible en: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2013/00008-2012-AI.pdf.

27 *Idem.*

28 Women's Link, *Amicus presentado ante el Tribunal Constitucional peruano contra la penalización absoluta de las relaciones sexuales con y entre adolescentes*, 2012.

29 Injusta Justicia es coordinada por RESURJ, Vecinas Feministas y Balance e impulsada en conjunto con Aireana, BECA, Casa Rara, Intersecta, Las Ramonas, REDI, Surkuna y Tik Na'Oj, entre otras organizaciones y colectivas feministas de toda la región. Información disponible en: https://www.injustajusticia.org/es.

30 Caso María. Disponible en la plataforma en línea Injusta Justicia: https://www.injustajusticia.org/es/maria

de salud sexual, en caso de que estos estén disponibles. Si acceder a un servicio de salud sexual pone a las adolescencias y/o a sus parejas sexuales en riesgo de ser sentenciadas, lo más posible es que se abstengan de acudir a los servicios, opten por otras alternativas, o simplemente no reciban consejería o atención sexual. Injusta Justicia también ha documentado un caso de este tipo. Andrea, una chica guatemalteca de 16 años quedó embarazada después de tener relaciones sexuales consensuadas con Juan, un chico de 19 años. Por miedo a las consecuencias que Juan pudiera enfrentar por tener relaciones con una chica menor de 18 años, Andrea, quien se embarazó, decidió no acudir al centro de salud para llevar a cabo revisiones prenatales, poniendo en riesgo su salud y la de su cría.[31]

En tercer lugar, las normas que penalizan por completo las relaciones sexuales en adolescentes tienen como potencial consecuencia la cancelación o reducción de políticas públicas que buscan garantizar el ejercicio placentero y saludable la sexualidad adolescente. Tipificar el ejercicio de la sexualidad en la adolescencia significa que el Estado debería impedir que las adolescencias tengan una vida sexual activa y por lo tanto no existe razón para que existan políticas públicas dirigidas a que los adolescentes puedan ejercer su sexualidad de manera libre, placentera y responsable. ¿Para qué acercar métodos de barrera y anticonceptivos si al usarlos estarían cometiendo un delito? La falta de reconocimiento de las necesidades de salud sexual de los adolescentes también tiene un impacto en el diseño y la implementación de políticas públicas. Sobra decir que, de no existir estos servicios o políticas, el número de embarazos no deseados en la adolescencia probablemente aumente, lo mismo que las infecciones de transmisión sexual.[32]

En la misma línea, una consecuencia de criminalizar la sexualidad adolescente tiene que ver con la restricción al acceso a la Educación Integral en Sexualidad (EIS). Una vez más, si lo que se da a entender con la prohibición absoluta de las relaciones sexuales en

31 Caso Andrea. Disponible en la plataforma en línea Injusta Justicia: https://www.injustajusticia.org/es/andrea

32 Ipas México, *Violencia Sexual y Embarazo Infantil en México, un problema de salud pública y derechos humanos*, México, 2017. Disponible en: https://ipasmexico.org/category/recursos/violencia-sexual-y-embarazo/

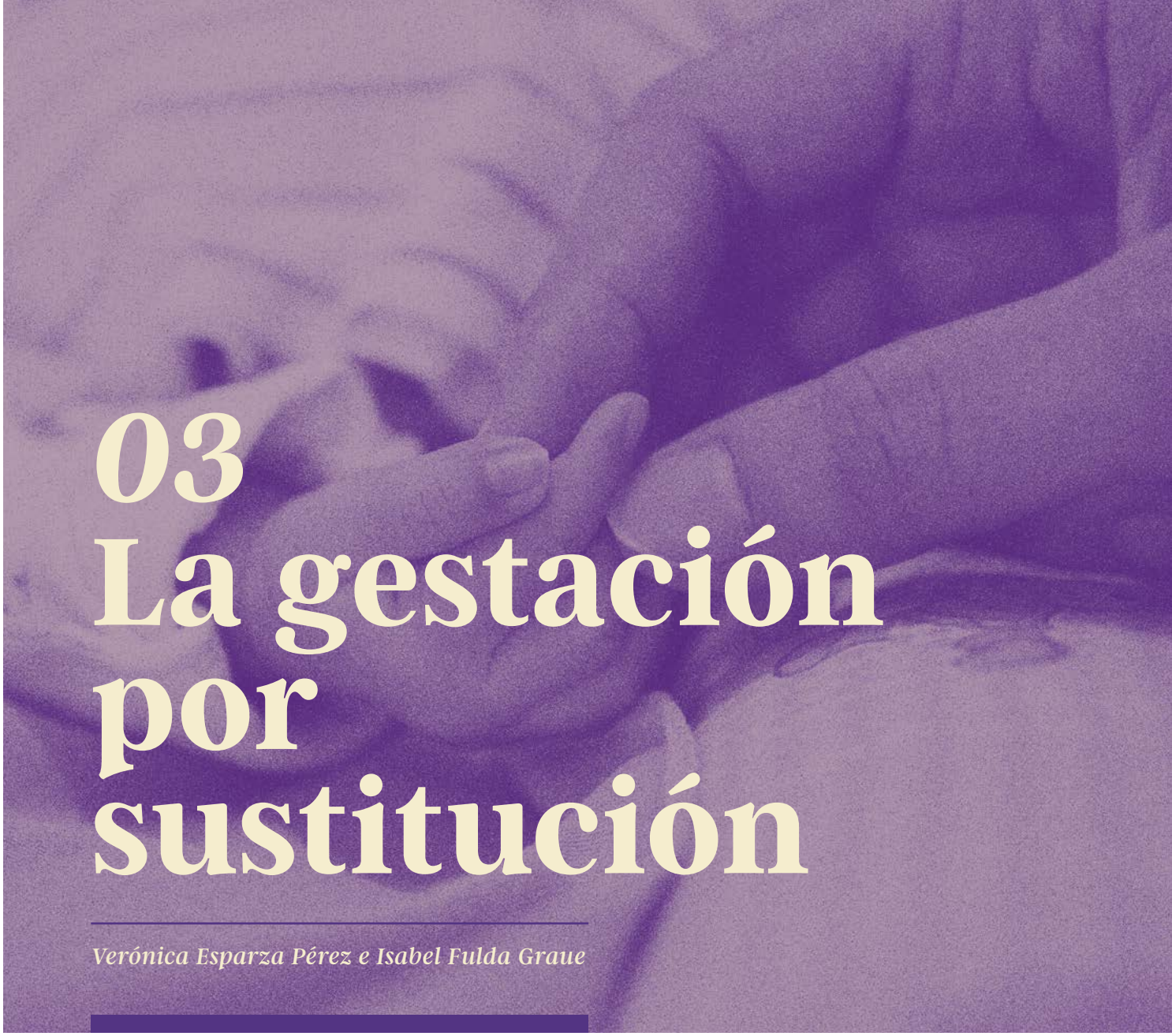
la adolescencia es que el ejercicio de la sexualidad es indeseable y que el Estado no tiene responsabilidad de garantizar políticas públicas destinadas al ejercicio placentero y saludable de la sexualidad, tampoco existirá la necesidad de acercar información científica, imparcial y confiable sobre sexualidad a las personas adolescentes. Por ende, los Estados podrían echar atrás los avances en materia de EIS y obstaculizar su implementación en las escuelas, así como restringir el acceso a consejerías en sexualidad que brindan servicios de salud amigables para adolescentes.

Pero el caso de María relatado antes también apunta hacia otro lugar: la violación a la intimidad y privacidad de las adolescencias y el uso de las normas prohibitivas como un método de castigo de padres y madres hacia sus hijes adolescentes. Es también el caso de Paola, de 16 años, quien tenía relaciones sexuales consensuadas con su novio pero, cuando sus padres se enteraron de la relación al ver mensajes de texto en el celular de Paola, para impedir el noviazgo, la obligaron a acudir a un centro de salud y manifestar que las relaciones sexuales no habían sido consentidas. Paola tuvo que permanecer ingresada en el hospital hasta que un juez determinara si había existido consentimiento o no, pues la denuncia y la presencia del Ministerio Público es obligatoria para la atención en los centros de salud. [33] Los padres de Paola controlaron su vida sexual porque el derecho penal se los permitió.

Los Códigos Penales se convierten en una plataforma para poner límites al ejercicio de los derechos sexuales más allá del disfrute y ejercicio de la sexualidad. Restringen el acceso a servicios, insumos e información principalmente entre las adolescencias más marginalizadas, en las que las condiciones de desigualdad social, económica y cultural generan mayores barreras para la garantía de sus derechos. Basarse únicamente en un factor como la edad para determinar la existencia de abuso no contempla las especificidades de las relaciones y la capacidad de las adolescencias para tomar decisiones. El criterio de edad mínima para el consentimiento sexual invisibiliza la diversidad de adolescentes que existen en el país, los diferentes entornos en los que se desarrollan, así como sus necesidades. En ese sentido, estos criterios constituyen un mecanismo de vulneración de derechos precisamente para las poblaciones que más requieren que sus derechos sean protegidos.

Es claro que la violencia sexual existe, que las víctimas son principalmente niñas y adolescentes y que, en el contexto mexicano, la violencia está normalizada. No obstante, las acciones punitivas no resuelven, ni resolverán, los problemas estructurales que dan pie a los casos de abuso sexual en los que existe una falta de consentimiento (o de condiciones para el mismo) entre las personas involucradas. Es indispensable crear mecanismos útiles para la prevención, la atención y la denuncia, así como mecanismos reales de reparación del daño, pero hacerlo mediante políticas y programas integrales que generen cambios a largo plazo y contribuyan a crear entornos habilitantes para el ejercicio de los derechos sexuales. Para prevenir y atender casos de abuso y violencia sexual es necesario implementar de manera inmediata la educación integral en sexualidad, el acceso efectivo a los servicios de salud sexual, construir los insumos para el ejercicio de la sexualidad libre y placentera y generar acciones dentro de las comunidades y poblaciones que permitan cambiar las dinámicas de poder. El objetivo debe ser que las relaciones se establezcan desde el respeto y la igualdad, no restringir los derechos de las adolescencias.

33 Caso Paola. Disponible en la plataforma en línea Injusta Justicia: https://www.injustajusticia.org/es/andrea.



03 La gestación por sustitución

Verónica Esparza Pérez e Isabel Fulda Graue

El tema de la gestación por sustitución es motivo de debates acalorados entre los feminismos. En estas discusiones hay diversos posicionamientos éticos, sociales y jurídicos que se reflejan, entre otras cosas, en los términos utilizados para referirse a esta práctica: maternidad subrogada, alquiler de vientres, renta de úteros, gestación subrogada, por mencionar algunos. La discusión y posturas encontradas a propósito de la gestación por sustitución empiezan desde la forma en que esta se nombra. [34]

34 GIRE considera que las denominaciones gestación subrogada y gestación por sustitución se adecuan mejor al fenómeno regulado o que se busca regular, dado que no pone el acento en la maternidad sino en la actividad o fin principal perseguido por las partes que es la gestación, además de ser los términos más adecuados desde una perspectiva de derechos humanos.

La gestación por sustitución o gestación subrogada es un contrato o acuerdo a través del cual una persona acepta llevar un embarazo para otra u otras personas cuya intención es fungir como los cuidadores principales del bebé. En algunos casos este acuerdo es remunerado y esta gestación se entiende como un servicio. En otros se plantea como un acuerdo "altruista" en el que no existe una remuneración por la acción de gestar, aunque la persona o personas contratantes cubren los gastos relacionados con el proceso gestacional.

El debate sobre la gestación por sustitución tiende a ser muy polarizante. Por una parte está la postura que considera necesario prohibir esta práctica de manera absoluta, incluso mediante la penalización de las partes. En el extremo contrario están quienes piensan que, si bien existen una serie de protecciones necesarias para asegurar el consentimiento de las partes y evitar abusos —en particular sobre la agencia de las mujeres y otras personas con capacidad de gestar a decidir sobre su cuerpo—, proponen reconocerla y regularla.

La primera postura considera la gestación por sustitución como una forma de esclavitud o explotación que convierte a las mujeres en meras "vasijas"; que se aprovecha de sus necesidades económicas a costa de enriquecer a actores como las clínicas y agencias intermediarias, así como a la industria más amplia de técnicas de reproducción asistida. Esta postura considera que la gestación por sustitución solo busca satisfacer el deseo de unos cuantos que quieren tener hijos e hijas biológicos. En ese sentido, la perspectiva prohibicionista o abolicionista considera que regular la práctica no hará que se transformen las condiciones que orillan a las mujeres a entrar en estos acuerdos, por el contrario, normalizará e institucionalizará una especie de servidumbre o trata reproductiva.

Lo que muestra la experiencia internacional en términos generales es que prohibir la gestación por sustitución, en lugar de proteger a las partes, favorece la criminalización de las personas más vulnerables involucradas en el acuerdo, además de que contribuye a que los derechos de las niñas y niños que nacen a partir de esta práctica puedan violarse, y promueve la aparición de nuevos patrones de abuso. Los Estados que han adoptado modelos punitivos penalizan a quien practique o difunda la gestación por sustitución y en algunos casos niegan el reconocimiento de filiación o nacionalidad a quienes nacen a partir de este tipo de acuerdos.[35] Cuando la práctica es incluída dentro del marco legal que sanciona la trata de personas las partes involucradas son criminalizadas: los padres intencionales, los intermediarios, el personal de salud que interviene en los procedimientos y las mujeres gestantes que llevan a cabo acuerdos de manera libre y consentida. Esta asociación entre la gestación por sustitución y la trata victimiza a las personas gestantes, negando su agencia para decidir participar en este tipo de acuerdos, aunque al mismo tiempo las señala y sanciona argumentando que su fin último es obtener una ganancia económica.

El caso de Camboya es un claro ejemplo de las consecuencias negativas de la prohibición de la gestación por sustitución. Después de que Tailandia estableciera restricciones para celebrar acuerdos de este tipo, la práctica se trasladó a Camboya, que carecía de leyes relativas a la medicina reproductiva y, en particular, a la gestación por sustitución. Con el argumento de que su intención era frenar los efectos nocivos de estos acuerdos, el ministro de salud de Camboya publicó una directiva administrativa —una forma de decisión ministerial— para prohibir la práctica de la gestación por sustitución onerosa, es decir, aquella en la que mediara un pago económico.[36] Con base en

35 Un examen sobre la gestación por sustitución en el derecho comparado puede verse en: María Mercedes Albornoz (ed.), *La gestación por sustitución en el derecho internacional privado y comparado*, México, IIJ/UNAM- CIDE, 2020. Disponible en: https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/13/6030/22a.pdf.

36 Lucas Taylor, "Cambodia Bans Commercial Surrogacy Industry", *BioNews*, 7 de noviembre

esta directiva, al menos cuarenta mujeres gestantes, algunas embarazadas en ese momento, permanecieron en prisión de junio a diciembre de 2018, cuando fueron liberadas bajo la condición de que declararan que criarían como propios a los bebés producto de estos acuerdos.[37]

Es necesario reconocer que los contratos de gestación subrogada pueden suceder y frecuentemente suceden en contextos de desigualdad cultural, económica y social entre las partes, y esto puede afectar las condiciones para manifestar el consentimiento de quienes participan en ellos. Sin embargo, el reconocimiento de la capacidad de agencia de las mujeres y otras personas gestantes, aun en estos contextos de desigualdad, así como la evidencia acerca de los efectos nocivos de adoptar políticas punitivas alrededor de la práctica, debe llevar a una regulación cuidadosa por parte de los Estados. Prohibir la gestación por sustitución es una medida comúnmente basada en estereotipos de género y prejuicios acerca de la maternidad.

Por otro lado, incluso si la prohibición tuviera el efecto de reducir significativamente, o incluso abolir la gestación por sustitución en cierto territorio, la experiencia muestra que las políticas prohibicionistas en realidad han ocasionado que la práctica se traslade a otras jurisdicciones, frecuentemente con menos condiciones para garantizar los derechos humanos. El carácter transnacional de la gestación por sustitución provoca que los cambios normativos en una jurisdicción —para ser más permisiva, o más restrictiva— tengan un efecto directo en la práctica en otro Estado o territorio. Es decir, regular o prohibir la práctica, y la manera de hacerlo, tiene consecuencias a nivel doméstico e internacional. En países como México, con sistemas de justicia deficientes y debilidades institucionales importantes, la prohibición, además de llevar a la criminalización de las partes en mayor situación de vulnerabilidad fomenta que este servicio se ofrezca de manera clandestina, lo que implica un menor control por parte del Estado para mitigar riesgos y garantizar condiciones mínimas de consentimiento.

37 Naciones Unidas, Relatora Especial sobre la venta y la explotación sexual de niños, incluidos la prostitución infantil, la utilización de niños en la pornografía y demás material que muestre abusos sexuales de niños, 15 de julio de 2019, párrafo 77 y Contribución de GIRE para Informe de la Relatora Especial sobre la venta y la explotación de niños, incluidos la prostitución infantil, la utilización de niños en la pornografía y demás materiales que muestre abusos sexuales de niños. Disponible en: https://www.ohchr.org/_layouts/15/WopiFrame. aspx?sourcedoc=/ Documents/Issues/Children/SR/Surrogacy/CivilSociety/GIRE.docx&action=default&DefaultItemOpen=.

Situación en México

En México, la gestación por sustitución ha sido regulada en dos estados: Tabasco y Sinaloa. En contraste, Querétaro y San Luis Potosí han incluido artículos en sus códigos Civil y Familiar que desconocen explícitamente este tipo de acuerdos y establecen que siempre se presumirá la maternidad de la mujer gestante. En el resto del país, la gestación subrogada permanece desregulada.

La regulación en el estado de Tabasco data de 1997, cuando el Congreso local introdujo un artículo en su Código Civil que contemplaba el registro de niños y niñas nacidos a partir de estos acuerdos. Si bien la legislación permitía que existieran los contratos, no ofrecía protecciones a las partes y favorecía la aparición de ciertos abusos y problemas. El número de personas y parejas de otros países que viajaban al estado a realizar contratos de este tipo aumentó de manera considerable a partir de 2012 cuando India —el mayor destino de gestación subrogada en el mundo en ese momento— modificó su legislación para imponer restricciones importantes a personas extranjeras y parejas del mismo sexo. Los cambios a nivel internacional tuvieron un impacto para que Tabasco se convirtiera, aunque en menor medida, en un destino internacional de gestación subrogada y los problemas con su normativa empezaron a visibilizarse.

En enero de 2016 se reformó el Código Civil del estado para que la regulación fuera más exhaustiva, aunque permanecieron algunas cuestiones problemáticas. Entre ellas, disposiciones que invadían competencias al regular aspectos técnicos de los procedimientos de reproducción asistida que no tienen lugar en una norma civil local, o términos ambiguos que se prestan para dejar a las partes del acuerdo en una situación de inseguridad jurídica. En 2017, GIRE publicó el informe *Gestación subrogada en México: Resultados de una mala regulación* en el que explica las violaciones a derechos humanos relacionadas con esta práctica en México, especialmente en Tabasco: ausencia de contratos, abusos por parte de clínicas y agencias, negación de documentos de identidad a las niñas y los niños nacidos a partir de estos acuerdos, criminalización de las mujeres gestantes, entre otros.[38]

La reforma de 2016 impuso restricciones con respecto a quienes pueden participar en estos acuerdos. En primer lugar, todas las partes debían ser mexicanas. Además, la ley hacía referencia a "la madre y el padre contratantes", definición que excluía a personas solteras y parejas del mismo sexo. Uno de los efectos graves que documentó GIRE sobre la nueva legislación en el estado de Tabasco fue el clima de persecución a las mujeres que estaban gestando o habían gestado para personas extranjeras, personas solteras o parejas del mismo sexo. Algunas mujeres gestantes que firmaron contratos legales en el estado antes de la reforma de 2016 fueron amenazadas por funcionarios públicos y, en ciertos casos, se iniciaron procesos jurídicos en su contra.[39]

Las violaciones a derechos humanos documentadas por GIRE sucedieron antes y después de la reforma de 2016. Esto es importante subrayarlo puesto que regulaciones deficientes o prohibitivas tienen efectos nocivos para todas las partes involucradas, pero con afectaciones mayores para las personas gestantes y para los bebés que nacen a partir de estos acuerdos. A propósito de la reforma del 2016, la entonces Procuradora General de la República presentó una acción de inconstitucionalidad que fue analizada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en junio de 2021. Algunos aspectos relevantes que abordaron las y los ministros de la SCJN en esta sentencia fueron la necesidad de regular la gestación por sustitución y la consideración de que la prohibición de la práctica genera consecuencias negativas, entre ellas, la clandestinidad. Consecuentemente, esto trae mayores riesgos para las mujeres gestantes e incertidumbre para los bebés nacidos por estos acuerdos, pues el Estado no puede ofrecer protecciones, vigilar las condiciones de consentimiento de los contratos ni asegurar que la actuación de clínicas y agencias sea acorde a la ley y a los derechos humanos.

---

38 GIRE, *Gestación Subrogada en México: Resultados de una Mala Regulación*, México, 2019. Disponible en: https://gire.org.mx/publicaciones/gestacion-subrogada-en-mexico/.

39 GIRE, Gestación Subrogada en México: Resultados de una Mala Regulación, 2017, disponible en http://gestacion-subrogada.gire.org.mx/#/.

¿Gestación subrogada altruista o remunerada?

La remuneración económica para las gestantes es uno de los elementos más controversiales en la discusión sobre la gestación subrogada. Para algunas posturas la gestación altruista constituye un modelo ético preferible a la gestación remunerada (o bien el único aceptable), porque reduce el riesgo de explotación de las mujeres en situaciones de vulnerabilidad económica y social, la mercantilización de sus cuerpos, así como la comercialización de los bebés. Para otras, la remuneración del servicio propio de gestar es una opción legítima y justa, que reconoce el trabajo implícito en un proceso de gestación, así como la agencia de las mujeres y personas gestantes para tomar determinaciones sobre sus cuerpos.

Sobre la celebración de acuerdos de gestación subrogada remunerada existen pronunciamientos importantes en el ámbito del derecho internacional. El Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de los Niños en la Pornografía de la Asamblea General de la ONU establece en el inciso A de su artículo 2 lo siguiente: "Por venta de niños se entiende todo acto o transacción en virtud del cual un niño es transferido por una persona o grupo de personas a otra a cambio de remuneración o de cualquier otra retribución".[40] Las interpretaciones acerca de lo que esta definición puede significar para la gestación por sustitución son diversas. Un enfoque reduccionista ve a esta modalidad de la gestación subrogada como venta de niños y por lo tanto considera que debería de ser prohibida y perseguida a nivel doméstico e internacional. En contraste, el Informe de la Relatora Especial sobre la venta y la explotación sexual de niños de la ONU afirma que la gestación subrogada onerosa —es decir, remunerada económicamente— puede ser compatible con el Protocolo, y no configurar venta de niños si los Estados la regulan de manera clara y sin ambigüedades. Es necesario que el marco normativo de la gestación subrogada garantice los derechos de las

40 México ratificó el protocolo el 15 de marzo de 2002 y fue promulgado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de abril de ese mismo año.

partes interesadas para prevenir prácticas de explotación.[41] En un informe posterior, la Relatora reiteró que una interpretación estricta del concepto de la venta o la trata de niños como infracción penal puede tener consecuencias nefastas para las partes, usando como ejemplo el caso de Camboya antes citado. Dicho documento reconoce los riesgos que entraña una aplicación estricta del derecho penal que no tenga en cuenta el interés superior de la niñez o los derechos de las gestantes subrogadas y de los futuros padres o madres. Además, explica que es fundamental establecer salvaguardias centradas en el consentimiento libre e informado de las mujeres gestantes y que no deberían conducir a su criminalización.[42]

GIRE ha señalado que la compensación económica es una realidad que debe reconocerse en la legislación, no solo por reconocimiento a la voluntad de las partes y la autonomía reproductiva de las mujeres y otras personas con capacidad de gestar, sino atendiendo al hecho de que, de otra manera, los acuerdos probablemente se llevarían a cabo en la clandestinidad, dejando a las gestantes en una situación de vulnerabilidad mayor que la que viven en la actualidad. Al establecer prohibiciones a la gestación subrogada onerosa o remunerada, las gestantes potenciales quedan desprotegidas bajo la simulación de un acuerdo altruista que abre la posibilidad a situaciones de explotación o abusos aún más graves. Sobre este aspecto en particular, el Pleno de la SCJN, al resolver la acción de inconstitucionalidad 16/2016, señaló que la determinación de establecer sistemas comerciales o altruistas en los contratos de gestación por sustitución compete a las legislaturas locales. Sin embargo, reconoció también que la mayor protección para todas las personas involucradas en ese tipo de contratos solo se alcanzará mediante una regulación integral que permita tanto los contratos de gestación remunerados como gratuitos. Además, a propósito de Tabasco, reconoció que debe regir el principio de autonomía de la voluntad con base en el cual la remuneración se entiende como permitida al no estar prohibida en el Código Civil de este estado y, en consecuencia, el derecho de cobrar o no por el procedimiento de gestación le corresponde a la mujer o persona gestante, pues es ella la que se somete a ese procedimiento.

La discusión sobre las cuestiones controvertidas de la gestación subrogada o por sustitución debe considerar la posibilidad de abusos en contextos de desigualdad importante, documentados ampliamente en México y otras regiones del mundo. Sin embargo, el establecimiento de prohibiciones legales, ya sean de carácter civil o penal, lejos de eliminar la práctica y sus consecuencias, contribuye a situar a las partes en un estado de mayor vulnerabilidad. Ante el panorama existente, se requiere una regulación clara en la materia, que reconozca las diversas complejidades de la práctica y que evite discriminar y vulnerar a las partes bajo el argumento de protegerlas. Estas consideraciones deben llevar a un compromiso por encontrar regulaciones domésticas e internacionales que garanticen que dichos acuerdos puedan ejercerse en las mejores condiciones posibles. Para esto es esencial escuchar a todas las partes involucradas en el proceso. Sus experiencias, motivaciones e intereses deberían dar luz a las discusiones teóricas y prácticas sobre el tema. Sin esto, se corre el riesgo de adoptar modelos regulatorios basados en intuiciones morales cuyas consecuencias negativas sean enfrentadas, precisamente, por aquellas personas cuyos derechos se buscaba garantizar.

41 ONU, *Asamblea General, Informe de la Relatora Especial sobre la venta y la explotación sexual de niños, incluidos la prostitución infantil, la utilización de niños en la pornografía y demás material que demuestre abusos sexuales de niños, Resolución A/HRC/37/60*, 15 de enero de 2018, p. 21. Disponible en: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/HRC/37/60&Lang=S.

42 ONU, *Asamblea General, Informe de la Relatora Especial sobre la venta y la explotación sexual de niños, incluidos la prostitución infantil, la utilización de niños en la pornografía y demás material que demuestre abusos sexuales de niños, Resolución A/74/162*, 15 de julio de 2019, p. 19. Disponible en: https://www.ohchr.org/es/documents/thematic-reports/sale-and-sexual-exploitation-children-including-child-prostitution-child.

04 Las terapias de conversión

Oriana López Uribe

Desde que somos niñes, los adultos que nos rodean buscan moldearnos a fuerza de prohibiciones. Recuerdo, por ejemplo, cuando mi mamá me prohibía ver la televisión y lo único que lograba era que yo quisiera verla con más ganas. Siempre encontré la manera de hacerlo. La prohibición es poco efectiva, no obstante, apostamos por ella para impedir las conductas que consideramos inaceptables en nuestras sociedades.

Los códigos penales son listados de lo que no debemos hacer, con sus debidos castigos a quiénes se atrevan a hacerlo. Además de que es un poco ingenuo apostar por esta vía para lograr los cambios sociales que buscamos, sobran las evidencias de que los sistemas penales en realidad son racistas, clasistas, misóginos y violentos. Ejemplo de ello son los obstáculos a los que se enfrentan las minorías para acceder a una defensa legal adecuada. Aunque sería más útil reducir y simplificar estas reglas para lograr sociedades más justas, existen casos en que los propios colectivos que representan a las minorías buscan robustecerlas y complejizarlas.

Un ejemplo de lo anterior son las estrategias del movimiento LGBT+ para criminalizar las llamadas Terapias de Conversión o Esfuerzos para Corregir la Orientación Sexual y la Identidad de Género (ECOSIG). En 2020, el Congreso de la Ciudad de México decidió penalizar estas prácticas y a quienes obliguen a alguien a someterse a ellas. A dicha reforma le siguieron similares en otros estados. En 2021 y 2022, las terapias de conversión se prohibieron en el Estado de México, Tlaxcala, Colima, Zacatecas, Yucatán, Baja California Sur, Hidalgo, Puebla, Baja California, Jalisco y Sonora.

Dependiendo del contexto, el término de terapias de conversión se usa para describir una variedad de prácticas y métodos que buscan corregir algo que no está mal y no es "curable" —en algunos casos de forma clandestina— y que viola los derechos de la población LGBT+.[43] Su fin ulterior es "convertir" a las personas gays, lesbianas o bisexuales en heterosexuales y a las personas trans, no binarias o de género diverso en cisgénero. Sin duda se trata de prácticas indeseables, sin embargo, es importante detenerse a reflexionar sobre las consecuencias de su prohibición.

El artículo que se adicionó al Código Penal del Distrito Federal [sic] el 29 de julio de 2020 en realidad no se encuentra en el título de "Delitos contra la vida, la integridad corporal, la dignidad y el acceso a una vida libre de violencia", ni en el de "Delitos contra la libertad y la seguridad sexuales y el normal desarrollo psicosexual", como se esperaría. La prohibición de las terapias de conversión quedó enmarcada en el título sexto de "Delitos contra el libre desarrollo de la personalidad cometidos en contra de las personas mayores y menores de dieciocho años de edad, personas que no tengan capacidad para comprender el significado del hecho, o personas que no tengan la capacidad de resistir la conducta". Esto se encuentra en el cuarto capítulo: "Explotación laboral de menores, personas con discapacidad física o mental y adultos mayores", aunque la explotación laboral no tiene asunto alguno en este delito.[44] Pero lo más problemático es que el título habla sobre todo de personas que dependen de otras para subsistir. En ese sentido, según el actual Código Penal del Distrito Federal, el delito de terapias de conversión ocurre únicamente cuando las personas son sometidas a éstas en contra de su voluntad. La tipificación no considera la complejidad de la problemática: las terapias de conversión por lo general son publicitadas con argumentos falsos, basados en la culpa, el miedo y el estigma, y muchas veces incentivan a que las personas de la disidencia sexo-genérica crean que ahí les ofrecen una "solución" y, por lo tanto, existen quienes entran ahí por su propio pie.

Esto lleva a una segunda cuestión: ¿a quién se persigue por ese delito? ¿A quiénes llevan a las personas bajo coerción o a quienes ofrecen esos "pseudo servicios" bajo evidencia falsa y ausencia de ética profesional porque atentan contra la integridad de las personas y su libre desarrollo? El artículo señala a ambas partes y hace una distinción redundante con respecto a las personas que ya estaban especificadas en el título y en el capítulo del artículo: "Si la terapia de conversión se hiciere en un menor de dieciocho años de edad o persona que no tenga capacidad para comprender el significado del hecho o persona que no tenga la capacidad de resistir la conducta, la pena se aumentará en una mitad y se perseguirá por oficio". O sea, que dependerá, como siempre, de cómo se interprete este artículo, pero cuando alguien sepa de una persona que lleve un menor de edad a una terapia de conversión podrá contactar a las autoridades sin levantar una denuncia formal y estas deberán investigar. Eso suena bastante expedito y no tan burocrático pero, ¿es ideal?.

43 Muchas de estas prácticas están poco documentadas como informa el Experto Independiente en protección contra la violencia y la discriminación basada en la orientación sexual y la identidad de género. ONU, *Report on conversion therapy, 2020*. Disponible en: https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/report-conversion-therapy.

44 El artículo 190 del Código Penal del Distrito Federal castiga a a quien imparta u obligue a otro a recibir una terapia de conversión con dos a cinco años de prisión y de 50 a 100 horas de trabajo en favor de la comunidad.

La razón por la que existen estas terapias de conversión es justamente porque se basan en la idea de que ser homosexual, lesbiana, bisexual, pansexual, trans, no binarie o cualquier orientación e identidad que se aleje de la cis-hetero-norma es algo que se decide y que además es indeseable. De ahí que supongan que, con un cambio de hábitos, es posible encontrar la forma para encajar de nuevo en la cis-hetero-norma. Lo anterior se ve reflejado en los resultados de la Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género de 2021 en la que, de las 4.6 millones de personas de 15 años y más con orientación sexual LGB+ y las 908.6 mil personas de 15 años y más con identidad de género Trans+, el 9.8% y el 13.9% respectivamente, indicaron que, cuando sus padres se enteraron de su orientación o su identidad, los obligaron a asistir con un psicólogo, médico, autoridad religiosa u otra persona o institución con el fin de corregirles.[45]

Es importante pensar en los integrantes de las familias que consumen estos "servicios". Las terapias de conversión se anuncian con la posibilidad de que sus seres queridos LGBT+ puedan ser felices. Usan deliberadamente la idea de la felicidad porque saben que se trata de personas para quienes la disidencia sexo-genérica está mal vista, que viven en círculos sociales en los que las personas miran mal a las personas LGBT+, les ofrecen menos oportunidades y les excluyen de la comunidad para evitar que "sean mala influencia". Esas son las consecuencias del estigma. El estigma es el código penal no escrito de las comunidades: un catálogo de características indeseables. Frente a la ansiedad de que sus seres queridos tengan que enfrentar este rechazo, las familias deciden creer las promesas falsas de las terapias de conversión. Esto suele ocurrir después de pasar por etapas de negación, de intentar convencer a su ser querido de ocultar sus expresiones, gustos y forma de ser, entre otras presiones terribles que hacen que el propio hogar también deje de ser un espacio seguro.

¿Qué pasa si alguien, buscando "proteger" al menor de edad LGBT+, acusa a su familia? A los ministerios públicos a los que llegue la denuncia les será más fácil encontrar y detener a las madres, padres o cuidadores primarios que a las organizaciones (laicas o religiosas) que suelen ofrecer estos servicios. ¿Y qué ocurrirá si son encontrados culpables? En el peor de los casos, podrían estar hasta 7.5 años en prisión. ¿Y la persona menor de edad que estábamos protegiendo?, ¿quién estará a su cargo durante ese tiempo?

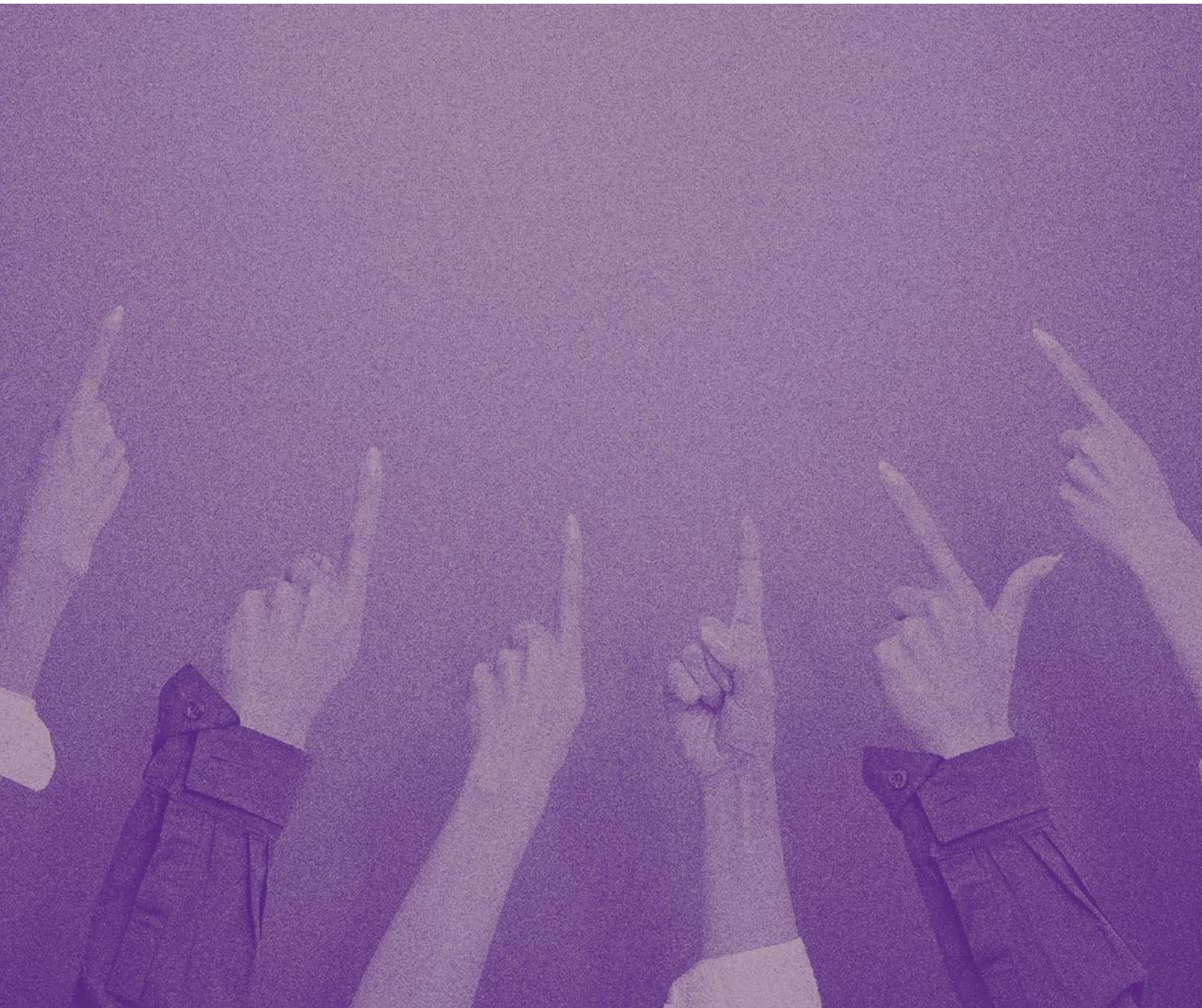
Que en el discurso público y entre las personas que legislan se reconozca que las terapias de conversión son conductas que atentan contra el libre desarrollo de las personas es un avance significativo. Se contrapone al estigma que debemos enfrentar quienes formamos parte de la comunidad LGBT+. Sin embargo, la criminalización ofrece una sensación de avance que en el fondo es poco real y que solo sirve para disminuir uno de los síntomas de la estigmatización que permea en todos los ámbitos de la sociedad y que, para abolirse, debe atenderse de forma integral. Al Código Penal se le piensa como una varita mágica que va a resolver los problemas de la sociedad, ¿hay violencia contra las mujeres? "¡Hazlo un delito!" ¿No se ha resuelto? "¡Ponle más años a las penas!" ¿Sigue sin resolverse? "No, pues no sé qué más hacer, hemos hecho de todo". Ojalá el Código Penal solo fuera un libro de historia detrás de una vitrina, una referencia de lo que antes sucedía y ahora ya no ocurre, pues esto significaría que colectivamente hemos coincidido en lo que no queremos en nuestra sociedad.

La homo-lesbo-bi-pan-transfobia es el verdadero problema, y cambiar eso no se resuelve con castigar

45 INEGI, *Encuesta Nacional sobre Diversidad Sexual y de Género (ENDISEG)*, México, 2021. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/endiseg/2021/.

a quienes estigmatizan. Algo que hemos aprendido tras décadas de gestión del VIH es que el estigma se combate con información, educación, contacto con las personas que portan el virus y conocimiento sobre sus historias. Es decir, con acciones que ayuden a deshacer lo que el estigma ha hecho.

La finalidad es transformar la forma en la que nos tratamos, construir comunidades en las que exista afecto, respeto, cuidado y amor; espacios donde cada quién pueda hablar desde su particularidad. Si el estigma ha convertido a las disidencias sexogenéricas en tabú, hablemos de eso en la escuela, el centro de salud, las calles, los medios. Si el estigma genera estereotipos, hagamos contenido libre de estereotipos de género, de orientación sexual, de identidades y expresiones de género. La educación integral en sexualidad es necesaria dentro y fuera de las escuelas, en los centros de trabajo, en los centros de salud, en los congresos, en las oficinas de las alcaldías, de los municipios y de la Presidencia. Porque en este país nadie ha recibido educación integral en sexualidad y nos hace mucha falta.



Parte II

Las paradojas de los procesos de justicia pensados para las mujeres

II

05 Las órdenes de protección

Maïssa Hubert Chakour

El Estado mexicano ha apostado progresivamente por el derecho penal para hacer frente a las violencias, incluida la de género. Desde su conceptualización, el delito de feminicidio se ha añadido a 33 códigos penales. En 2019, el feminicidio se sumó a otros delitos relacionados con la violencia de género presentes en el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa; entre ellos, la violación, el abuso o la violencia sexual contra menores.[46] Estas medidas, sin embargo, no han revertido la creciente violencia letal contra mujeres y niñas. Entre 2007 y 2019, la tasa de asesinatos por cada 100 mil mujeres se triplicó, pasando de 2 a 5.9.[47]

46 EQUIS: Justicia para las Mujeres, *Prevención de la violencia contra las mujeres*, México, 2022. Disponible en: https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2022/07/Prevencion_de_las_violencias_contra_las_mujeres.pdf.

47 EQUIS: Justicia para las Mujeres, Intersecta y Data Cívica, *Las dos pandemias: violencia contra las mujeres en contexto de COVID-19*, México, 2020. Disponible en: https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2020/08/informe-dospandemiasmexico.pdf.

Un ejemplo más reciente de la tendencia a usar el derecho penal en México se puede encontrar en el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (PIPASEVM) 2021-2024, que propone implementar campañas que desalienten la violencia contra las mujeres, enfatizando su carácter de hecho delictivo. También podemos citar el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, que considera la violencia de género como un "delito de alto impacto que debe combatirse".[48] La estrategia de prevención de la violencia de género del Estado mexicano se centra en tipificar como delitos las formas de violencia contra las mujeres y niñas. ¿Cuál es el problema con esta estrategia?

En primer lugar, significa que el Estado espera a que la agresión se consume para después actuar. Es decir, no protege a las mujeres que se encuentran en riesgo, y en muchos casos actúa demasiado tarde frente a un caso de feminicidio.[49] Por otro lado, la denuncia no siempre es la primera respuesta de las mujeres que enfrentan a una situación de violencia. De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH) del 2021, el 85.7% de las mujeres que han sufrido violencia física y/o sexual por parte de su pareja actual o última no solicitó apoyo a instituciones y no presentó una denuncia, a comparación del 78.6% en 2016.[50] Entre las razones que expresaron las mujeres están: no saber dónde y cómo denunciar, la vergüenza posterior a los hechos, el miedo a las consecuencias, y la posibilidad de no ser creídas o sufrir revictimización.[51] Finalmente, la denuncia deja fuera las violencias que no entran en la tipificación (por ejemplo las violencias más cotidianas, o las microviolencias).

En este contexto, desde EQUIS hemos trabajado de forma cercana con organizaciones de la sociedad civil y poderes judiciales para fortalecer la implementación de las órdenes de protección como una herramienta crucial del Estado para proteger a las mujeres y niñas de la violencia. Las órdenes de protección son mecanismos urgentes que tienen como objetivo central garantizar una esfera de protección integral contra la violencia de género. Estas se pueden solicitar en casos en los cuales existe el riesgo de vivir violencia, o para detener el escalamiento de una situación de violencia existente. Tienen que ser otorgadas de manera rápida y sencilla, sin más pruebas que el testimonio de las mujeres.

Las órdenes de protección están entre las medidas adoptadas a partir de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia aprobada en 2007.[52] Con esta ley, el marco jurídico mexicano reconoció por primera vez la violencia de género como un fenómeno extendido y complejo que afecta la vida y que culmina en lo que la ley define como violencia feminicida. La ley plantea las omisiones del Estado frente a la situación de violencia y propone una serie de acciones a cargo de las autoridades municipales, estatales y federales que tienen como fin prevenir, sancionar y erradicar la violencia.[53] Además de indicar que los feminicidios se deben investigar, juzgar y reparar con perspectiva de género, la ley busca la participación activa de los distintos órdenes de gobierno y de los tres poderes para la prevención y atención de las diversas violencias que culminan en asesinatos de mujeres y niñas.

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia considera una serie de acciones que se pueden activar en el marco de las órdenes de protección, tal como la prohibición inmediata a la persona agresora de acercarse al domicilio, lugar de trabajo, estudios o cualquier otro sitio que frecuente

48 EQUIS: Justicia para las Mujeres, op. cit., *Prevención de la violencia contra las mujeres.*

49 Fatima Gamboa, "Hablemos de protección porque nos están matando", *Animal Político*, 25 de noviembre de 2021. Disponible en: https://www.animalpolitico.com/telar-de-justicias/hablemos-de-proteccion-porque-nos-estan-matando/.

50 INEGI, *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH),* México, 2016.

51 INEGI, *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH),* México, 2021.

52 Marcela Lagarde de los Ríos, "Por los derechos humanos de las mujeres: la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. 49, Núm. 200, México. 2007. Entre los mecanismos que contempla la ley están también el Banco Nacional de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra las Mujeres, la creación de los Centros de Justicias para las Mujeres, los mecanismos de Alerta de Violencia.

53 Congreso de la Unión, *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, 2007.

la víctima directa o las víctimas indirectas, así como al domicilio de familiares y amistades. También contempla el traslado de las víctimas a donde se requiera —casas de emergencia, refugios o albergues—, cuantas veces sea necesario para garantizar su seguridad y protección; la custodia personal o domiciliaria y los recursos económicos para garantizar la seguridad personal, además del transporte, alimentos, comunicación, mudanza y trámites oficiales, entre otros aspectos. La respuesta del Estado frente a la petición de órdenes de protección debe de tener un carácter integral, lo que implica mecanismos de coordinación interinstitucional.

Para ser emitidas, las órdenes de protección no necesitan que medie una denuncia; se pueden dictar fuera de cualquier proceso penal, o de forma complementaria por cualquier autoridad (fiscales, jueces, policías, o síndicos). Esto es particularmente relevante cuando analizamos ante qué institución se presentan las denuncias en materia de violencia de pareja que sí se llevan a cabo. Si bien la mayoría se presentan ante un ministerio público (37.7%), seguido por la policía (25.1%), una cantidad no negligible se presentan en municipios (13.8%) y sindicatos (8.9%). En casos de violencia escolar, el 90% de las denuncias se presentan frente a la autoridad escolar y en materia de violencia laboral el 69% de las denuncias se realizaron ante sindicatos. Es decir, muchas mujeres acuden a instituciones que si bien no tienen facultades para iniciar un proceso penal o civil, cuentan con facultades en materia de protección y, por lo tanto, pueden lograr que las mujeres estén seguras inmediatamente después de reportados los hechos.[54]

Desgraciadamente, y a pesar de su gran potencial, las órdenes de protección son poco conocidas y utilizadas. En 2019, como parte de la Red para la Ciudadanización de la Justicia, en EQUIS realizamos un ejercicio de auditoría a cien sentencias para evaluar la argumentación de las y los jueces locales desde una perspectiva de género. Advertimos que el 69% de estos omitió identificar las posibles situaciones o conductas que ponían en riesgo a las mujeres y, por ende, no dictó las órdenes de protección necesarias.[55] En este sentido, las personas juzgadoras no cumplieron con su deber de debida diligencia reforzada, mismo que implica que es la responsabilidad del Estado tomar medidas para prevenir las violencias y no solamente atenderlas.[56]

Por otro lado, en 2022, 14 organizaciones de la sociedad civil especializadas en atención y acompañamiento a mujeres en situación de violencia, entre las que estaba EQUIS, llevamos a cabo un proceso de auditoría judicial centrado específicamente en órdenes de protección. Analizamos 45 órdenes de protección provenientes de cuatro poderes judiciales lo que nos permitió identificar que el 47% de las solicitudes se realizan dentro de un proceso judicial. Aquí vemos reflejado uno de los principales obstáculos para la correcta implementación de las órdenes de protección: el enfoque en la atención a delitos que condiciona la activación de cualquier mecanismo de protección al inicio de un proceso judicial. El 88% de los casos, las órdenes de protección analizadas basa su fundamentación en el Código Penal o Civil del estado, 72% se basa en leyes estatales especializadas en atención a la violencia de género contra las mujeres y solo 67% en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.[57]

54 *Idem.*

55 Red para la Ciudadanización de la Justicia, *No es justicia*, México, 2019. Disponible en: https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2021/02/noesjusticia.pdf.

56 La norma de la debida diligencia como instrumento para la eliminación de la violencia contra la mujer. ACNUR, *Informe de la relatora especial sobre violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias*, 2006, p. 6. Disponible en: https://acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4169.pdf?view=1.

57 EQUIS: Justicia para las Mujeres, *No es protección*, México, en prensa.

Lo anterior tiene como consecuencia que las órdenes de protección se confundan con otras medidas. Por ejemplo, aquellas derivadas de un procedimiento penal, o las medidas cautelares.[58] Aunque pueden complementarse, estos mecanismos tienen una naturaleza y un carácter distinto al de las órdenes de protección, cuya razón de ser es prevenir y responder a distintas modalidades de violencia de género. Si bien pueden tener efectos similares a las medidas cautelares (por ejemplo, al alejar a la mujer del agresor), responden a una lógica más amplia en los procesos civiles o penales. La medida cautelar busca proteger la investigación, la presencia de la persona imputada en el juicio y evitar la obstaculización del proceso.

Un ejemplo de lo peligrosa que puede ser esta confusión es lo ocurrido con Abril Pérez en noviembre de 2019 en la Ciudad de México. Abril fue asesinada cuando dos personas a bordo de una motocicleta le dispararon frente a sus hijos. Ella había sido víctima de violencia por parte de su pareja, hecho que denunció en enero de ese año y que se encontraba en proceso de juicio.[59] En la primera audiencia, el juez impusó la medida cautelar de prisión preventiva oficiosa por tentativa de feminicidio. Esta figura no requiere un análisis de riesgo, lo que significó que no se evaluara si esta medida era idónea y cuáles eran los riesgos a considerar.[60] En una siguiente audiencia, el juez decidió reclasificar el delito a lesiones y violencia familiar, lo que tuvo como consecuencia la suspensión de la medida de prisión preventiva pues ninguno de estos delitos ameritan prisión preventiva de oficio. Si bien el juez ordenó que en se organizará una nueva audiencia en un plazo de 48 horas para debatir la relevancia de otra medida, no se tomó ninguna.[61] Abril quedó desprotegida porque la Fiscalía no contaba con los elementos para proponer otro tipo de medidas, incluida una orden de protección.[62]

Privilegiar estrategias de persecución penal soslaya la necesidad de brindar conocimientos necesarios al personal de impartición de justicia sobre temas de prevención, protección, y análisis de riesgo en contextos de violencia de género. Esto tiene consecuencias en la argumentación jurídica de las y los jueces que tienen que dar respuesta a las solicitudes de órdenes de protección. En el ejercicio de auditoría a órdenes de protección antes mencionado, el 72% de estas órdenes no señaló de manera adecuada los hechos y las situaciones de violencia. El 40% no identificó las modalidades de violencia ejercida; y solo en el 12% de las órdenes incorporó alguna definición de violencia (de género o familiar). Adicionalmente, en el 77% de los casos no se realizó un análisis de riesgo, y en el 72% no existe información respecto a los factores de vulnerabilidad que se tomaron en cuenta para su emisión, ni la forma en que fueron valorados por las y los jueces.[63]

En México, la prevención de la violencia hacia las mujeres y niñas se ha enfocado en el famoso "si eres víctima de violencia, denuncia" y, mientras se reúnen los elementos suficientes para comprobar un delito, las víctimas quedan desprotegidas. El caso de Abril es un ejemplo de que el tipo de delito cometido no puede ser el centro del proceso si lo que se busca es prevenir la violencia. Es fundamental atender los factores que la propician y fomentar las condiciones de seguridad para las víctimas. La lucha de las mujeres por una vida libre de violencia merece ser pensada en clave de vidas salvadas y no solamente de asesinatos sancionados.

---

58 Código Nacional de Procedimientos Penales, artículos 137 y 153, 154 y 155.

59 César Reveles, "Abril quería ayudar a víctimas de la violencia, pero fue asesinada en la CDMX", *Animal Político*, 28 de noviembre de 2019. Disponible en: https://www.animalpolitico.com/2019/11/abril-feminicidio-cdmx-violencia-familiar.

60 Anel Pineda y Alejandro Jiménez, "¿Por qué liberaron al agresor de Abril?", *Animal Político*, 2 de diciembre de 2019. Disponible en: https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/por-que-liberaron-al-agresor-de-abril/.

61 Al respecto es importante mencionar que en el Oficio Núm. P/DUT/9013/2019, en respuesta a la solicitud de la versión pública de las resoluciones del caso, la Unidad de Transparencia del Poder Judicial de la Ciudad de México consideró dichos documentos como reservados por tratarse de asuntos que no habían recibido aún sentencia definitiva.

62 Arturo Angel, "Caso Abril Pérez Sagaón: las pistas y dudas a una semana del crimen", *Animal Político*, 3 de diciembre de 2019. Disponible en: https://www.animalpolitico.com/2019/12/abril-perez-sagaon-feminicidio-pistas-exesposo/.

63 EQUIS: Justicia para las Mujeres, *op. cit.*, *No es protección*.

06 La prisión preventiva oficiosa

Haydeé Gómez Avilez y Adriana E. Ortega Arriaga

En un país en el que la violencia no descansa, en donde se perpetran alrededor de 97 homicidios cada día en medio de un contexto protagonizado por la militarización de la seguridad pública, la violencia a manos del Estado y el crimen organizado, el recurso punitivo impera como la solución privilegiada para atender estos problemas.[64] El impulso a las políticas punitivas en México es reconocible lo mismo en los llamados a la cero tolerancia de delitos contra la salud que hacen grupos conservadores, que en las campañas de grupos feministas porque existan penas más severas para delitos como la violación o el feminicidio.

64 Cálculo realizado con base en los datos del comunicado de prensa núm. 376/22 del INEGI: "Datos preliminares revelan que en 2021 se registraron 35,625 homicidios", 26 de julio de 2022. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/DH/DH2021.pdf.

Un hecho emblemático del paradigma punitivista es la prevalencia y ampliación de la prisión preventiva oficiosa que, de acuerdo con el discurso del Estado mexicano, se ha convertido en el "pilar de la estrategia de seguridad pública".[65] La prisión preventiva oficiosa es defendida con distintos argumentos: para atarle las manos a las personas juzgadoras corruptas, como incentivo para reducir el crimen o, incluso, para proteger a las víctimas. Sus efectos, sin embargo, difieren de lo que supone la teoría.

La prisión preventiva —sin el apellido de "oficiosa"— es una medida cautelar por la que se puede encarcelar a una persona antes de ser condenada. Debe ser utilizada de forma excepcional, solo cuando otras medidas cautelares no son suficientes para asegurar tres cosas: que el proceso siga, proteger a las personas víctimas o testigos e impedir que la persona imputada se fugue.[66] ¿Quién revisa y determina que la prisión preventiva es adecuada para el caso en concreto? Un juez o jueza de control, una vez que escuchó a todas las partes y a la Fiscalía presentar argumentos, evidencias que demuestren el peligro procesal que implica la libertad de la persona acusada. A esto se le ha llamado prisión preventiva justificada.

La prisión preventiva oficiosa, en cambio, no sigue estos estándares. La ley asume la peligrosidad de la persona y, sin debate ni deliberación, ordena la prisión. Ata de manos a las personas juzgadoras, y les obliga a imponer el encarcelamiento para ciertos delitos. Esto vulnera los derechos de las personas imputadas; en específico, su libertad personal, el debido proceso y la presunción de inocencia.[67] Frente a esto, es fundamental evaluar de manera crítica esta medida; analizar si efectivamente funciona para reducir la incidencia de violencia, y visibilizar los impactos negativos que el ensanchamiento del sistema penal tiene en las personas —sobre todo en las mujeres— que entran en contacto con él.

Breve historia de la prisión preventiva oficiosa

Aunque el discurso público suele decir que la figura de la prisión preventiva oficiosa en México empezó con el gobierno de Felipe Calderón, el encarcelamiento automático ha existido en el país desde 1917. Lo que ha cambiado a lo largo del tiempo es cuándo, cómo y por qué procede.[68] En 1917, lo que procedía de cajón era la prisión preventiva y, solo excepcionalmente, la libertad de la persona imputada siempre que la solicitara, pudiera pagar una fianza y el delito por el que se les acusaba fuera un delito con una pena menor a cinco años.

En 1993, este esquema se modificó considerablemente. En vez de que la prisión preventiva procediera de acuerdo con la pena del delito, ahora atendía a su "gravedad". ¿Y cómo se sabía si el delito era

65 Redacción, "Eliminar la prisión preventiva oficiosa terminaría "con toda la estrategia de seguridad", afirma Gobernación", *Animal Político*, 25 de agosto de 2022. Disponible en: https://www.animalpolitico.com/2022/08/eliminar-prision-preventiva-corrupcion-ricardo-mejia/.

66 El artículo 155 del Código Nacional de Procedimientos Penales establece trece medidas cautelares además de la prisión preventiva. Van desde el embargo de bienes, la inmovilización de cuentas, la colocación de localizadores electrónicos, la prohibición de ir a ciertos lugares y el presentarse periódicamente ante el tribunal, por nombrar algunas.

67 Véase: Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Quinto informe de seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en el Informe sobre situación de derechos humanos en México*, 2020, párrafo. 259; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas*, OEA/Ser.L/V/II.163. Doc. 105, 3 de julio de 2017, párrafo. 91; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre el Uso de la Prisión Preventiva en las Américas, OEA/Ser.L/V/II., Doc. 46/13, 30 de Diciembre de 2013, párrafo. 151.

68 Una revisión histórica de la figura en: Haydeé Gómez Avilez, "Breve historia de la prisión preventiva oficiosa", *nexos. El Juego de la Corte*, 13 de septiembre de 2021. Disponible en: https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/breve-historia-de-la-prision-preventiva-oficiosa/.

grave o no? Cada legislatura estatal lo definía. Eso provocó que, eventualmente, una gran parte de los delitos fueran considerados como graves y la regla, nuevamente, fuera el encarcelamiento.[69] Este es el esquema que regía cuando se detuvo, torturó y encarceló por días, meses e incluso años a las mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco, por ejemplo.[70]

Con la reforma a la Constitución en 2008 para cambiar al sistema penal acusatorio, se estableció que la prisión automática sería usada solo para una lista acotada de delitos, a fin de evitar su uso desmedido. Para todos los demás podría dictarse la prisión preventiva siempre que las fiscalías justificaran su necesidad ante una persona juzgadora. Sin embargo, la lista de delitos que ameritan la prisión preventiva oficiosa, más que mantenerse o reducirse, se ha ampliado con el paso del tiempo. En 2011, se agregaron los delitos relacionados con trata de personas. En 2019, se propuso agregar aún más delitos a este catálogo, siguiendo las demandas de grupos diversos, desde empresarios hasta organizaciones de la sociedad civil y activistas por los derechos de las víctimas.[71]

Pese a las críticas de otros actores, en abril de 2019 se reformó la Constitución para ampliar el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa en México. La siguiente tabla registra los cambios en el tiempo:

¿Cuándo procede forzosamente la prisión preventiva?	
2008	Artículo 19. [...] El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.
2011	Artículo 19. [...] El juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.
2019	Artículo 19. [...] El juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud.

69 En algunos códigos estatales esta lista llegó a comprender hasta 44 delitos, como en el caso de Chiapas. En otros, como Chihuahua, simplemente se establecía como delito grave todo aquel cuya media aritmética —promedio— fuera mayor a tres años.

70 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Mujeres víctimas de tortura sexual en Atenco vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018, párrafos 252 y 253.

71 Puede verse a profundidad esa discusión en: Cámara de Diputados, LXV Legislatura. *Parlamento abierto, Audiencias Públicas Prisión Preventiva Oficiosa*, 2019. Disponible en: http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Audiencias-Prision-Preventiva-Oficiosa/Materiales-de-las-Audiencias.

Algunos delitos en esta lista están claramente delimitados. Sin embargo, otros se regulan a través de legislación secundaria —como el Código Nacional de Procedimientos Penales o leyes específicas de la materia— por lo que son, en realidad, muchos más los delitos que ameritan la prisión preventiva automática u oficiosa.[72]

Mientras se discutía la ampliación del catálogo en 2019, activistas y legisladoras propusieron incluir el feminicidio en este. Por un lado, argumentaron que el contexto de impunidad y violencia contra las mujeres requiere de mecanismos extraordinarios —como la prisión preventiva oficiosa— para asegurar "justicia para las víctimas de feminicidio". Su inclusión implicaría una mayor facilidad procesal para las víctimas directas e indirectas y los testigos, de forma que se lograra sortear la incapacidad de las fiscalías o el arbitrio de las personas juzgadoras, ambos indolentes frente a los derechos de las víctimas.[73]

La iniciativa para incluir el feminicidio dentro del catálogo que amerita prisión preventiva oficiosa planteaba que, dada "la dinámica, evolución e incremento de este delito", es necesario el encarcelamiento automático, a fin de "crear un marco jurídico más estricto, puntual y eficaz para prevenir, combatir y terminar con la impunidad que priva en estos casos que afectan y desgarran nuestro tejido social".[74] La Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados incluso señaló en su dictamen que "la coyuntura de violencia, impunidad e inseguridad [...] [requiere de] instrumentos para proteger los derechos de la sociedad" y además, "buscar disminuir la alta incidencia en la comisión de algunas conductas delictivas, altamente lesivas para las víctimas o bien para las mismas instituciones."[75]

Pero, ¿se cometen menos delitos si estos ameritan prisión preventiva oficiosa? Tomemos como ejemplo dos delitos que afectan sobre todo a las mujeres: la violación y el feminicidio. El primero, contemplado en el catálogo constitucional de delitos que ameritan prisión automática hace 14 años —desde 2008—, no se ha visto afectado por la aplicación de la medida a nivel nacional. Lo que indican los datos de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE), es que los cambios en la incidencia de este delito parecen estar completamente desconectados del encarcelamiento de personas presuntamente responsables de estos eventos. De 2010 a 2013, la proporción de mujeres que reportó haber sido víctima de violación, aumentó cinco veces.[76] Por su parte,

---

72 De un análisis sistemático de la legislación, se identificaron al menos 140 delitos por los que una persona puede ser enviada a prisión preventiva oficiosa. Es, de nuevo, una estimación. Lo que queda claro es que va más allá de lo que la Constitución y el Código Nacional de Procedimientos Penales indican. Véase: Intersecta, *Con juicio o prejuicio: la prisión preventiva oficiosa en México*, México, 2022. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/18hH4KL98xU0xcjfHNU8djmPc73mCQxJE/view?usp=sharing.

73 Pueden verse esos argumentos en: Cámara de Diputados, LXV Legislatura, Mesa de Trabajo: *Feminicidio y Prisión Preventiva Oficiosa*, 29 de enero de 2019. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=01PZGM3b_Pw.

74 Véase: *Iniciativa por el que se reforma el artículo 19 de la Constitución presentada por la Diputada Silvia Lorena Villacencio Ayala*, del 6 de diciembre de 2018. Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2018/12/asun_3789084_20181204_1542285478.pdf.

75 Cámara de Diputados, *Dictamen de la Comisión de Puntos Constitucionales, con modificaciones a la Minuta Proyecto de Decreto, por el que se reforma el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Prisión Preventiva Oficiosa*, 2019, p. 41. Disponible en: http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Audiencias-Prision-Preventiva-Oficiosa/Dictamen.

76 Si bien este aumento puede deberse a una mayor conciencia sobre la violencia por las mismas mujeres, lo cierto es que no podemos observar relación alguna entre la incidencia de violación y la aplicación de prisión automática para castigar este delito.

según los procesos de investigación abiertos de feminicidio entre 2018 y 2020, éstos incrementaron en un 43% al igual que los homicidios de mujeres en general.[77] Este es un problema que se ha intensificado desde el inicio de la llamada "Guerra contra el narcotráfico" y la militarización de la seguridad pública; desde 2007 la tasa de asesinatos de mujeres prácticamente se ha triplicado.[78]

Efectos inesperados de la prisión preventiva oficiosa

Más allá de las claras violaciones a los derechos humanos de las personas que entran en contacto con el sistema penal a través de la prisión automática, la aplicación de esta figura tiene un impacto desproporcionado en las mujeres. De manera general, los datos disponibles indican que cuatro de cada 10 hombres (86,850) se encuentran en prisión sin sentencia, mientras que una de cada dos mujeres privadas de su libertad (6,461) aún no cuentan con una resolución jurídica.[79]

No podemos saber exactamente cuántas personas están en prisión preventiva oficiosa porque no existe ningún instrumento estadístico con esta información publicado por las autoridades. Sin embargo, con base en una aproximación que construímos en Intersecta podemos estimar que un porcentaje mayor de los delitos que merecen prisión automática se le atribuyen a las mujeres: 46% contra 41.6% atribuidos a hombres. En proporción, hay una mayor representación de mujeres que hombres por delitos como secuestro, delincuencia organizada e, incluso, trata de personas, aunque la información disponible sobre los perfiles de las mujeres que se encuentran en prisión nos sugiere que gran parte de ellas fue inculpada o colaboró en la comisión del delito. Estos detalles, sin embargo, se pierden al momento de ser procesadas por alguna de estas conductas, lo que implica que las mujeres acusadas no son juzgadas con perspectiva de género.[80]

También es importante señalar algunas de las características sociodemográficas de la población que se encuentra en prisión preventiva. La mayor parte, aproximadamente el 54.1%, tiene menos de 35 años, dato que contrasta con la población adulta nacional en donde el 39% es menor a esta edad. De igual forma, al analizar el nivel educativo, las personas con menor escolaridad están sobrerrepresentadas en los centros penitenciarios, mientras que aquellas que cuentan con estudios superiores están subrepresentadas. En términos del ingreso que recibían de manera previa a su encarcelamiento, el 60% de las personas en prisión preventiva recibió menos de $7,500 pesos al mes —lo que equivale a

77 Cálculo elaborado a partir del Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal. INEGI, *Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal*, México, 2021. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/cnpje/2021/.

78 Para saber más acerca de los impactos de la militarización en los homicidios de mujeres, véase: Intersecta, Las dos guerras, México, 2020. Disponible en: https://www.intersecta.org/lasdosguerras/. Y Data Cívica, *Claves para entender y prevenir el asesinato de mujeres en México*, México, 2019. Disponible en: https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://patrimoniobiocultural.com/subidas/2019/11/claves-para-entender-y-prevenir-los-asesinatos-de-mujeres-en-mexico.pdf&hl=en.

79 El número de personas en prisión preventiva se tomó del Cuaderno mensual de información estadística penitenciaria nacional del mes de agosto de 2022, disponible en: https://www.gob.mx/prevencionyreadaptacion/documentos/cuaderno-mensual-de-informacion-estadistica-penitenciaria-nacional. El total de personas privadas de la libertad a nivel nacional es de 229,621. Los datos son gestionados por el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social (OADPRS).

80 Intersecta, *Amicus curiae para la Acción de Inconstitucionalidad 130/2019, y para el Amparo en Revisión 355/2021*, septiembre de 2022. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1idnwRrBMZX8U8Tj0lYeVciOCjsy1cPdl/view.

menosde dos salarios mínimos de 2021—, mientras que casi un cuarto recibió menos de $3,000, cantidad que ni siquiera representaba un salario mínimo de ese periodo. Es decir que las personas encarceladas automáticamente son personas provenientes de contextos muy precarizados.

En este sentido, vale la pena visibilizar las condiciones en las que viven las personas en prisión. Los datos disponibles indican que muchas de ellas no tienen acceso a artículos básicos, productos de gestión menstrual, ni atención médica. Además, las personas también viven agresiones dentro de estos espacios, tales como robos, lesiones físicas, y hasta violencia sexual. Eventos como la violación son cuatro veces más comunes para las mujeres y trece veces para los hombres que se encuentran en prisión preventiva.

Por último, la prisión preventiva oficiosa no solo afecta a las personas dentro de los centros penitenciarios, también tiene consecuencias entre las personas que les visitan y les proveen de alimento, agua y otros artículos básicos de los que carecen en estos espacios. Esta situación recae, en su mayoría, en las mujeres de la familia de las personas privadas de libertad, pues son ellas quienes las apoyan desde afuera, lo que aumenta sus labores de cuidado y contribuye a su propia precarización económica. Así, la prisión preventiva oficiosa se convierte en un mecanismo que perpetúa la discriminación indirecta contra las mujeres.[81]

Los datos indican que la aplicación de la prisión preventiva oficiosa trae consigo costos sociales, económicos y de salud para las familias de las personas privadas de su libertad. Más allá de la discusión jurídica hay personas que viven y padecen los efectos de las arbitrariedades de esta política punitiva y estas son sobre todo mujeres. Ante esta situación, existen dos alternativas. La primera es seguir validando un mecanismo de encarcelamiento automático que afecta la vida de las personas en situación de vulnerabilidad al privar de la libertad primero e investigar después. La otra posibilidad es poner los derechos humanos al centro y hacer válidos los principios que rigen al proceso penal y al sistema de protección de los mismos.

81 *Idem.*

07
Los agentes de (in)seguridad

Gabriela García Gorbea, Fernanda Torres y Estefanía Vela Barba

El 16 de febrero de 2002, Valentina Rosendo Cantú se dirigió a un arroyo cercano a su casa, en Barranca de Bejuco en el estado de Guerrero, una zona de difícil acceso. La adolescente de 17 años, parte de la comunidad Me'phaa, tenía que lavar la ropa. En esa zona había una importante presencia militar, supuestamente orientada a controlar diversas actividades criminales. Un grupo de ocho soldados y un civil que llevaban detenido llegó hasta donde estaba Valentina. Le preguntaron si había visto a unos hombres encapuchados, le mostraron una fotografía y una lista de nombres. La joven respondió que no los conocía. Entonces, uno de los militares la golpeó en el estómago con su arma, con lo cual ella perdió el conocimiento. Cuando despertó, yacía en el suelo y el militar le seguía preguntando sobre el paradero de esas personas, amenazando con matarla a ella y a toda su comunidad si no se lo decía. Como Valentina no respondía, le rasguñó el rostro y le arrancó la ropa. Posteriormente, dos de los militares la violaron.[82]

El caso de Inés Fernández Ortega fue similar. La tarde del 22 de marzo de 2002, 11 militares armados se presentaron en el domicilio de la joven de 25 años, también en la comunidad Me'phaa, en Barranca Tecoani, Guerrero. La presencia de los uniformados en esa

82 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Rosendo Cantú y otra vs. México, sentencia del 31 de agosto de 2010.

zona no era inusual, pues estaban realizando supuestas labores de control del crimen organizado. Tres de los militares entraron a su hogar. Inés estaba sola con sus cuatro hijos. Su esposo recién había matado a una de las reses de la familia y la carne del animal estaba colgada de unos mecates en el patio de la casa. Al ver la carne, los soldados le apuntaron a Inés con sus armas, mientras le preguntaban de manera insistente sobre el lugar al que su marido había ido a robarla. Inés estaba aterrada y no dominaba el español, por lo que no podía contestar a las preguntas de los militares. Uno de ellos le ordenó que se tirara al piso y otro de ellos la violó.[83]

El 3 y el 4 de mayo de 2006 tuvo lugar un operativo masivo en las localidades de Texcoco y San Salvador Atenco, en el Estado de México, al que fueron enviados cientos de elementos de la Policía Federal Preventiva (PFP), así como elementos de la policía municipal y estatal. El gobierno planeaba construir un aeropuerto en el municipio de Atenco y la zona se convirtió en un lugar en el que confluían distintas reivindicaciones sociales y protestas. De manera específica, los hechos que se desataron a inicios de mayo de 2006 se debieron a una serie de conflictos entre las autoridades locales y un grupo de floristas a quienes se quería reubicar. Los policías hicieron uso excesivo de la fuerza y, como resultado del operativo, dos jóvenes fueron asesinados y cientos de personas fueron detenidas y torturadas. Tal fue el caso de las 11 mujeres de Atenco, torturadas sexualmente por los policías durante su detención y traslado al Centro de Readaptación Social Santiaguito: Yolanda Muñoz Diosdada, Norma Aidé Jiménez Osorio, María Patricia Romero Hernández, Mariana Selvas Gómez, Georgina Edith Rosales Gutiérrez, Ana María Velasco Rodríguez, Suhelen Gabriela Cuevas Jaramillo, Bárbara Italia Méndez Moreno, María Cristina Sánchez Hernández, Angélica Patricia Torres Linares y Claudia Hernández Martínez. Periodistas, estudiantes, peatonas que estaban pasando por ahí. Todas ellas fueron detenidas de manera injusta y abusadas de múltiples formas. En sus testimonios relatan que, durante su detención y traslado a prisión, los policías las golpearon, las patearon, les jalaron el cabello, las insultaron y amenazaron, las manosearon, las penetraron con sus dedos y con diversos objetos, entre otras prácticas de tortura sexual. En estos actos de tortura participaron policías hombres y mujeres. Posteriormente, las mujeres fueron acusadas falsamente de diversos delitos, por los que algunas de ellas pasaron hasta dos años y ocho meses privadas de la libertad.[84]

Al norte de México, en Chihuahua, la noche del 29 de diciembre de 2009, Nitza Alvarado y su primo José Ángel Alvarado estaban a bordo de una camioneta en el Ejido Benito Juárez. Nitza tenía 31 años y una hemiplejia o parálisis, producto de un infarto cerebral. De pronto llegaron dos camionetas particulares de las cuales descendieron varias personas que portaban armas y uniforme militar. Inspeccionaron la camioneta de Nitza y José Ángel y, tras un intercambio de palabras, bajaron a Nitza del vehículo, jalándola del cabello. José Ángel trató de defenderla, pero lo golpearon en el rostro con un arma. A ambos los subieron a una de las camionetas y se los llevaron. Alrededor de una hora después, otro grupo de personas con uniforme militar se dirigió hasta la casa de Rocío Irene Alvarado, sobrina de Nitza y José Ángel. La joven de 18 años estaba en compañía de sus dos hermanos, su hijo y su madre. Los uniformados registraron la casa y se llevaron detenida a Irene. Nunca más se volvió a saber el paradero de Nitza, Rocío Irene y José Ángel.[85]

Estos casos, que culminaron todos con una condena al Estado mexicano por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, ejemplifican algunas de las prácticas de tortura que ejercen las fuerzas de seguridad en México: golpes, insultos, amenazas con dañar a las personas detenidas o a sus familiares, violaciones, detenciones arbitrarias y fabricación de delitos. En el siguiente apartado mostramos cómo estas prácticas, lejos de ser anomalías, son la norma.

83 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Fernández Ortega y otros vs. México, sentencia del 30 de agosto de 2010.

84 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Mujeres Víctimas de Tortura Sexual vs. México, sentencia del 28 de noviembre de 2018.

85 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México, sentencia del 28 de noviembre de 2018.

La tortura: la regla más que la excepción

En México, la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL), que se aplica a personas privadas de la libertad, es una de las pocas ventanas que brinda información sobre las violencias que las fuerzas de seguridad ejercen durante las detenciones.[86] Permite comparar agresiones específicas con base en la autoridad que realizó el arresto y el sexo de la persona detenida. ¿Qué nos dice la ENPOL sobre cómo actúan las fuerzas de seguridad?[87]

Para empezar, nos permite saber en qué circunstancias fueron arrestadas las personas. En un escenario ideal, las personas deben ser arrestadas con una orden de aprehensión. Sin embargo, de acuerdo con la ENPOL (2021), únicamente el 19.2% de los hombres y el 16.8% de las mujeres privadas de su libertad fueron detenidas con una orden de aprehensión, frente a casi un tercio de detenciones realizadas en flagrancia —tanto para hombres como para mujeres—.[88] Además, el 42.6% de los hombres y el 46.6% de las mujeres reportó que fueron detenidas sacándolas del lugar en donde estaban o mientras iban caminando por la calle, sin una orden de detención. Tal es el caso de las mujeres de Atenco, varias de las cuales fueron detenidas mientras pasaban por la zona en la que estaba sucediendo el operativo o mientras realizaban sus compras en el mercado.

En México, ¿cómo fueron detenidas las personas privadas de su libertad?
Por sexo de la persona detenida

Fuente: Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2021 (ENPOL)
Datos procesados por intersecta.org

86 Para un análisis de las insuficiencias de las distintas encuestas y censos relacionados con las fuerzas de seguridad, véase Georgina Jiménez y Estefanía Vela Barba, "La (opacidad de la) violencia de las fuerzas de seguridad", *Animal Político: Blog de Intersecta*, 27 de agosto de 2019. Disponible en: https://www.animalpolitico.com/blog-de-intersecta/la-opacidad-de-la-violencia-de-las-fuerzas-de-seguridad/.

87 Existen dos ediciones de la ENPOL: la de 2016 y la de 2021. En este texto, utilizamos exclusivamente los datos de la edición de 2021, sin comparar entre los años. Para un análisis de la tortura de las fuerzas de seguridad con base en la edición de 2016, véase Carolina Torreblanca y Estefanía Vela Barba, "¿Qué podemos esperar de la Guardia Nacional?", *Animal Político: El foco*, 16 de enero de 2019. Disponible en: https://www.animalpolitico.com/el-foco/que-podemos-esperar-de-la-guardia-nacional/.

88 Una detención se realiza en flagrancia cuando la persona es detenida al momento de realizar la conducta por la cual se le acusa o inmediatamente después de realizar esta.

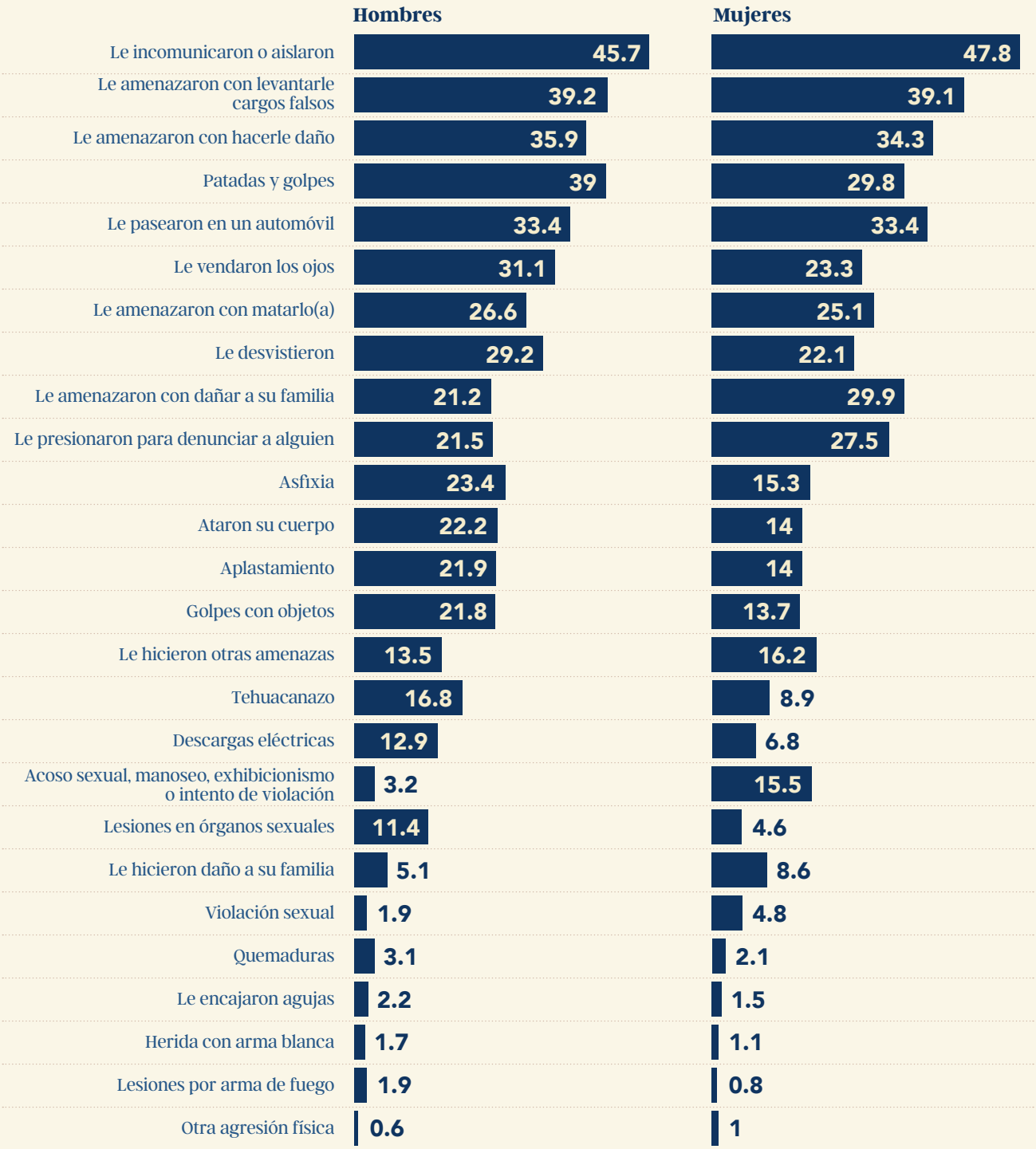
¿Por qué es esto problemático? Esta información nos indica que la minoría de las detenciones realizadas en México derivan de la conclusión de una investigación en la que se encontraron pruebas sobre la *probable* responsabilidad de las personas detenidas en el delito del que se les acusa. Este contexto posibilita que existan otras irregularidades en el proceso e incluso la fabricación de culpabilidad. De hecho, de acuerdo con la ENPOL (2021), el 43.4% de los hombres privados de su libertad y el 53.3% de las mujeres privadas de su libertad afirmaron estar en prisión debido a una acusación falsa —prácticamente una de cada dos—. Cuando observamos este porcentaje para las personas que fueron detenidas caminando en la calle o sacándolas del lugar donde se encontraban, el porcentaje sube a 56% para los hombres y a 61.5% para las mujeres —una diferencia de casi 10 puntos porcentuales—. De nuevo, Atenco es un ejemplo paradigmático: las mujeres fueron falsamente acusadas de delitos como la portación de armas, el uso de explosivos y el secuestro.

Las personas detenidas tienen derecho a ser informadas de las razones específicas por las cuales fueron aprehendidas. Sin embargo, el 58.4% de los hombres privados de su libertad reportó que la autoridad no les informó por qué los detuvieron, porcentaje que asciende al 64.8% para el caso de las mujeres privadas de su libertad.

Las detenciones arbitrarias o con irregularidades son frecuentemente el punto de partida de otras violaciones a los derechos de las personas detenidas, como lo es la violencia durante el arresto y el traslado al Ministerio Público. En teoría, las autoridades que realizan la detención deben abstenerse de ejercer violencia contra la persona arrestada, y el uso de la fuerza está sujeto a los principios que la regulan. Sin embargo, el uso excesivo de la fuerza es tan común que una de cada dos personas privadas de su libertad sufrió lesiones durante su arresto. También preocupa que cuatro de cada 10 hombres y tres de cada 10 mujeres privadas de su libertad fueron amenazadas con arma de fuego durante su detención, además de que el 5.6% de los hombres y el 2.2% de las mujeres reportaron haber recibido un disparo. Tal es el caso de Inés, a quien los soldados le apuntaron con un arma de fuego con el fin de obtener información. Estas cifras son señales del uso excesivo e indebido de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad en contra de personas durante su arresto.

Ahora bien, la ENPOL (2021) también muestra que siete de cada diez personas privadas de su libertad reportaron haber vivido al menos una agresión ejercida o permitida por las autoridades después de su detención y hasta antes de su llegada al Ministerio Público. ¿Qué tipo de violencias ejercen las autoridades en este punto del proceso de detención? Las agresiones referidas son diversas, como puede verse en la siguiente gráfica.

¿Qué porcentaje de las personas de la libertad vivieron violencia durante su detención?
Entre el momento en el que fueron detenidas y cuando fueron puestas a disposición del Ministerio Público
Por agresión específica y sexo de la persona detenida



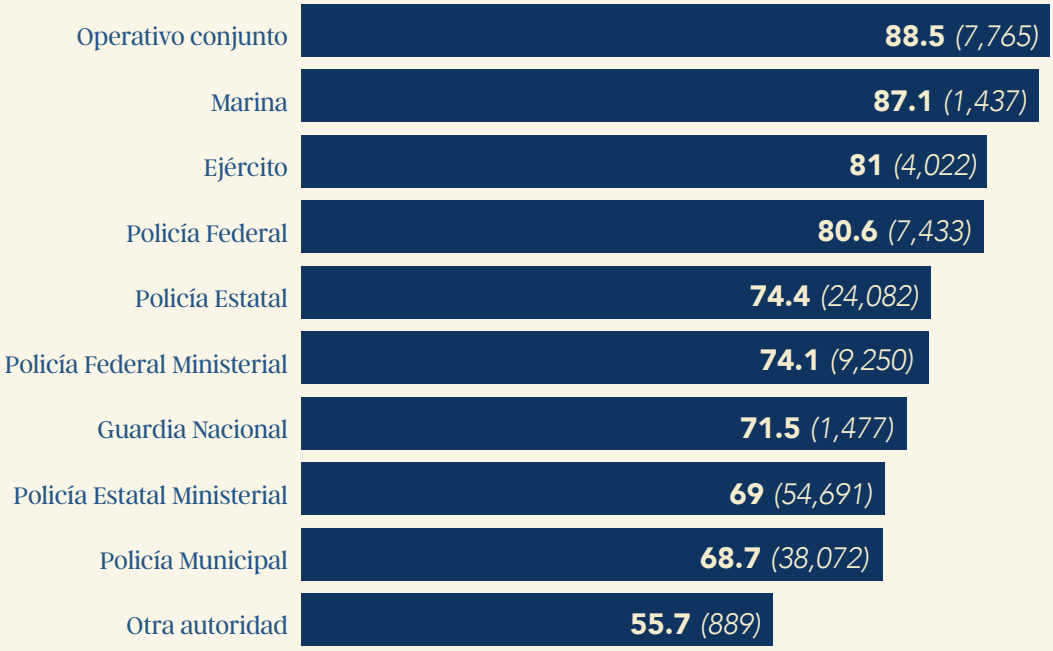
Fuente: Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2021 (ENPOL)
Datos procesados por intersecta.org

Como muestra la gráfica, el porcentaje de hombres que reportaron haber sufrido cada agresión es mayor o similar al porcentaje respectivo para las mujeres. Sin embargo, observamos una diferencia marcada entre el porcentaje de mujeres y el porcentaje de hombres que reportaron haber vivido una violación: el 4.8% de las mujeres privadas de su libertad sufrió una violación, mientras que el 1.9% de los hombres vivió esta agresión. Asimismo, el 15.3% de las mujeres sufrió de acoso sexual, manoseos, agresiones, exhibicionismo o un intento de violación por parte de las fuerzas de seguridad, esto es cinco veces el porcentaje para los hombres (3.2%). En este sentido, la violencia sexual que sufrieron Inés, Valentina y las mujeres de Atenco se corresponde con estos patrones de género.

Por otro lado, los datos de la ENPOL de 2021 nos indican que existen diferencias importantes según la autoridad que realizó la detención. La tortura ocurre más cuando la detención se da en el marco de un operativo conjunto (88.5%), en el que participan distintas autoridades.[89] Es también mucho más común que la violencia esté presente en detenciones realizadas por la Marina y el Ejército: de cada 10 personas detenidas por estas autoridades, nueve y ocho respectivamente fueron torturadas. Por su parte, el porcentaje de personas detenidas por la Policía Estatal que reportó haber vivido violencia entre el arresto y su traslado al Ministerio Público fue de 74.4%, mientras que el porcentaje para las personas detenidas por la Policía Estatal Ministerial fue de 74.1% y para la Policía Municipal fue de 68.9%.

Un dato que sirve para dimensionar esta realidad: la Policía que tortura menos, la Municipal, agredió en casi siete de cada 10 detenciones. La violencia es la regla más que la excepción.

¿Qué porcentaje de las personas de la libertad vivieron violencia durante su detención?
Entre el momento en el que fueron detenidas y cuando fueron puestas a disposición del Ministerio Público
Por autoridad que realizó la detención



Fuente: Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2021 (ENPOL)
Datos procesados por intersecta.org

89 Un operativo conjunto es el despliegue planificado de fuerzas de seguridad en el que cooperan diversas órdenes de gobierno.

¿Proteger y servir a la comunidad?

Hasta ahora se ha visto cómo la arbitrariedad y la violencia son comunes en las detenciones que realizan los agentes de seguridad en México. Esto lo muestran tanto los casos que llegaron a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como los datos de la ENPOL (2021). Lo que interesa en esta sección es contextualizar las detenciones que realizan los agentes de seguridad, respondiendo dos preguntas: ¿a cuántas personas se detiene en México y cuáles son las razones por las que se les detiene?[90]

En 2020, según los Censos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), las policías municipales hicieron 1,811,974 puestas a disposición de personas; las policías estatales 759,965 y la Guardia Nacional 7,533. De acuerdo con lo que las Fuerzas Armadas respondieron a solicitudes de acceso a la información pública, en ese mismo año la Sedena detuvo apenas a 6,568 personas y la Semar a 906.[91] Eso da un aproximado de 2.5 millones de personas detenidas en el año en el que inició la pandemia por COVID-19. ¡2.5 millones de personas en un solo año! Como puede verse, en comparación con las policías estatales y municipales, las Fuerzas Armadas detienen a muy pocas personas. La institución armada con la que más lidia la gente en su día a día es, precisamente, la Policía local. Si bien, como se vio con la ENPOL (2021), las policías municipales y estatales son las que menos torturan —en comparación con las fuerzas federales—, el mero volumen de sus detenciones —2.5 millones— quizás da una pista de por qué son quienes suelen despertar una percepción más negativa entre la ciudadanía.[92]

Considerando que, según el INEGI, en 2020 hubo aproximadamente 21 millones de víctimas de delitos en el país, la cifra de personas detenidas parece pequeña.[93] La pregunta es: ¿por qué razón detuvieron a las personas? ¿La mayoría de las personas detenidas estaban acusadas de homicidio o secuestro, por ejemplo?, ¿de robo armado? No.

Lo primero que resulta increíble de los datos del INEGI es que la abrumante mayoría de las personas detenidas lo fue por faltas cívicas y no por delitos. De las 2,579,472 detenidas por la Policía Municipal, la Policía Estatal y la Guardia Nacional, el 83% fue detenida por una falta cívica. ¿Cuál es la diferencia entre una falta cívica y un delito? Tomando el caso de la Ciudad de México, la diferencia más importante tiene que ver con las sanciones: para las faltas cívicas se contemplan amonestaciones, multas, trabajo en favor de la comunidad y arrestos muy breves (el mayor de 36 horas). ¿Qué sucede con los delitos? La sanción principal es la cárcel, que se puede extender por décadas. Aunque ambos regímenes coinciden en la sanción de ciertas conductas —por ejemplo, golpear a alguien puede ser una falta y un delito—, la legislación cívica incluye obligaciones como recoger las heces de nuestras mascotas o tirar la basura en los lugares indicados. A pesar de que se trata de órdenes distintos, la autoridad que se encarga de vigilar que la ley se cumpla en las calles es la misma: la policía (y, en México, la milicia).[94]

---

90 Es muy importante aclarar qué se entiende por detención. El concepto que usa el INEGI es "puesta a disposición", que define como el "acto, documentado en el Informe Policial Homologado, por medio del cual los integrantes de las instituciones policiales realizan la presentación física de personas y/o de objetos derivados de su intervención ante las autoridades competentes con motivo de la comisión de faltas cívicas y/o de hechos probablemente delictivos". Varias aclaraciones son importantes. Primero: La cifra excluye detenciones que no culminan con la presentación de la persona ante la autoridad competente, con su registro correspondiente. Segundo: que las personas sean puestas a disposición de las fiscalías o de los juzgados cívicos no significa que fueron encarceladas. El número de personas que ingresan cada año a las prisiones de México es mucho menor (aproximadamente 100 mil al año). Te pueden detener y soltar. Te pueden detener y que lleves tu juicio en libertad. Tercero: en un mismo IPH puede haber varias personas detenidas. Por esta razón, puesta a disposición no es equivalente a persona detenida. Cuarto: conforme a los IPH, puede haber puestas a disposición sin "uso de la fuerza" (según se define en la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza) y puede haber "uso de la fuerza" sin puesta a disposición..

91 Respuesta de la Semar a las solicitudes de acceso a la información pública con número de folio: 0000700008921 y 0001300078321.

92 Tanto la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública, como la Encuesta Nacional sobre Seguridad Pública Urbana del Inegi muestran que las personas confían más en las Fuerzas Armadas que en las policías. Sin duda, la razón detrás de esta diferencia debe ser multifactorial. Viendo las cifras de detenciones, sin embargo, consideramos que una de ellas simplemente es el volumen de las detenciones policiales. Es la cara punitiva del Estado con la que lidian las personas cotidianamente. Para una encuesta que complejiza la percepción ciudadana sobre las Fuerzas Armadas, véase Daniel Zizumbo-Colunga y Benjamín Martínez-Velasco, *Militarización en tiempos de pandemia: una exploración de las experiencias, percepciones y preferencias de la ciudadanía*, México, CIDE. Programa de Política de Drogas, 2021. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1OYUpc4YNwXUTO5-4RCijGUEur4Z-KI0rE/view.

93 INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (2021).* Principales resultados, septiembre de 2021. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/envipe/2021/doc/envipe2021_presentacion_nacional.pdf.

94 Este podría ser un ejemplo más de las alternativas al sistema penal que no funcionan.

Ahora, ¿cuál es la razón concreta por la que se detiene a la mayoría de las personas en México? La causa número uno de las detenciones en el país en 2021 fue el consumo de alcohol en la vía pública. La tercera causa fue el consumo de drogas que no son alcohol en la vía pública. Si se juntan todos los arrestos que tienen que ver con consumir, poseer, traficar o simplemente con estar deambulando en público bajo los efectos de alguna sustancia, estas detenciones representan el 32% del total. En todos estos supuestos no hay un riesgo para una tercera persona. Tampoco son actos que se cometen con violencia. Sin embargo, representan a una de cada tres detenciones. Ahí yace su importancia.

¿Cuál es la segunda razón más común para realizar arrestos? Generar escándalo o ruido. Las cifras muestran cómo la policía sirve, más que para cualquier otra cosa, para preservar la apariencia de un orden concebido desde el conservadurismo.

El robo es, quizás, la conducta por la que más arrestan las policías en las que sí puede hablarse de un daño concreto a una persona. Están también las agresiones verbales y las lesiones. Pero, como puede verse en la siguiente gráfica, es incluso más común que las policías detengan a las personas por "insultar a la autoridad" que por "violencia familiar".

¿De qué, exactamente, nos protegen las fuerzas de seguridad?

¿Cuáles fueron las faltas o delitos por los que más personas fueron detenidas en México por las policías en 2020?
Esto incluye puestas a disposición de personas hechas por las policías municipales y estatales y por la Guardia Nacional

Fuente: Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad 2021 (ENPOL)
Datos procesados por intersecta.org

El uso del derecho penal incluye el uso de los agentes de seguridad: la Policía y, en el caso de México, las Fuerzas Armadas. Los datos con los que contamos muestran que el actuar de las distintas fuerzas de seguridad tiene consecuencias tangibles, y muchas veces letales, sobre la vida de las personas. Policías, soldados, marinos… Lo que sobran son ejemplos de cómo, sin importar el uniforme que portan, los agentes de seguridad del Estado participan en abusos y violaciones de derechos hacia las personas, particularmente aquellas pertenecientes a grupos históricamente discriminados. La consigna que reza que la Policía —y, agregaremos nosotras, la Milicia— no nos cuida parece tener sustento. La pregunta es: desde el feminismo, ¿cómo podemos justificar el uso de estas instituciones?

Parte III

Penas que se suman a penas

III

08
Los registros de agresores sexuales*

Darinka Lejarazu y Brenda Velázquez

El 23 de marzo de 2019 empezó en las redes sociales el movimiento de denuncia #MeTooEscritoresMexicanos. Este recordó a *hashtags* anteriores, como #MiPrimerAcoso, pero esta vez había nombres conocidos, y muchos. Pronto surgieron otros *hashtags*, como #MeTooTeatro y #MeTooFotógrafos, y en todos aparecieron hombres admirados, odiados, exitosos o mediocres. La lista era interminable, tanto así que algunos nombres fueron mencionados por más de cinco mujeres a las que habían violentado.

*Este texto fue escrito meses antes de la discusión que la SCJN tuvo en febrero de 2023 sobre el tema, sin embargo sigue siendo relevante pues expone argumentos que no han sido considerados por la misma.

Los relatos que compartían las denuncias hablaban de violación, manipulación, *gaslighting*, violencia física, psicológica e institucional. Regularmente en búsqueda de la catarsis y de hacerle saber al mundo que la violencia que vivieron fue real, decenas de mujeres compartieron sus historias y las demás las respaldamos respondiendo: "Yo te creo". Ofrecimos contención y un café para charlar, pedimos perdón por no haber notado antes la violencia, acompañamos a denunciar y un sinfín de estrategias más que desarrollamos con el paso de los días. La campaña tuvo consecuencias reales y la solicitud se volvió una: "créannos".

El Me Too no fue la primera experiencia de denuncia pública sobre la violencia que viven las mujeres en México. En 1978, la instalación de la artista Mónica Mayer, *El Tendedero*, hizo algo similar. Con el tiempo seguramente vendrán muchas más protestas de este tipo. Sin embargo, cuando es el Estado el que adopta estrategias del feminismo, como la denuncia pública, pero sin conservar su base comunitaria, puede haber problemas. ¿Qué pasa cuando la cara de un agresor está en una base de datos pública sin que el Estado atienda a sus víctimas?, ¿sin que repare el hecho de no haber estado presente, ofrecer escucha o cuidado? ¿Esperamos del Estado lo que podemos y hemos construido nosotras, o esperamos más, mucho más?

Como respuesta a los altos índices de violencia sexual en la Ciudad de México, en diciembre de 2019 la jefa de gobierno, Claudia Sheinbaum, presentó al Congreso de la capital una iniciativa para crear la Ley del Registro Público de Agresores Sexuales de la Ciudad de México, cuyo objetivo es establecer un "mecanismo efectivo de prevención y protección para […] atender al factor de riesgo, de reincidencia y repetición de conductas de violencia sexual, a favor de víctimas o potenciales víctimas de esta violencia".[95] En un principio se pensó que el alcance del registro podría repercutir positivamente en las tareas del Ministerio Público con respecto a las carpetas de investigación relacionadas con delitos de violencia sexual. La intención era incrementar su eficiencia y promover una garantía directa a los derechos de no repetición y de una vida libre de violencia. La apuesta principal era que la amenaza de hacer pública esa información llevaría a los futuros posibles agresores a abstenerse de cometer un acto de esta naturaleza. En el marco del Día de la Mujer de 2020, se aprobó la creación del registro mediante modificaciones al Código Penal del Distrito Federal [sic], la Ley de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y la Ley de los Derechos de niñas, niños y adolescentes. Tras su publicación en la Gaceta Oficial, en enero del año siguiente se definieron los lineamientos para la operación de la plataforma.

Actualmente, el Registro Público de Personas Agresores Sexuales de la Ciudad de México es una plataforma digital a través de la cual se hace pública una lista de personas que, por la comisión de algún delito de carácter sexual en la Ciudad de México, tengan una sentencia ejecutoriada; es decir, que un juez haya determinado que la persona en cuestión es jurídicamente culpable de un hecho delictivo y que la sentencia ya no acepte ningún otro recurso judicial —como un amparo o suspensión condicional de proceso—. Una persona es incluída en este registro cuando el delito en cuestión es el feminicidio —en los supuestos que incluyan violencia sexual—, violación, violencia sexual contra menores de doce años, turismo sexual, trata de personas y demás delitos de naturaleza sexual. De esta manera, el juez es quien ordena que se registre a las personas sentenciadas, considerando que su permanencia en el Registro

95 Artículo 14, Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de la Ciudad de México.

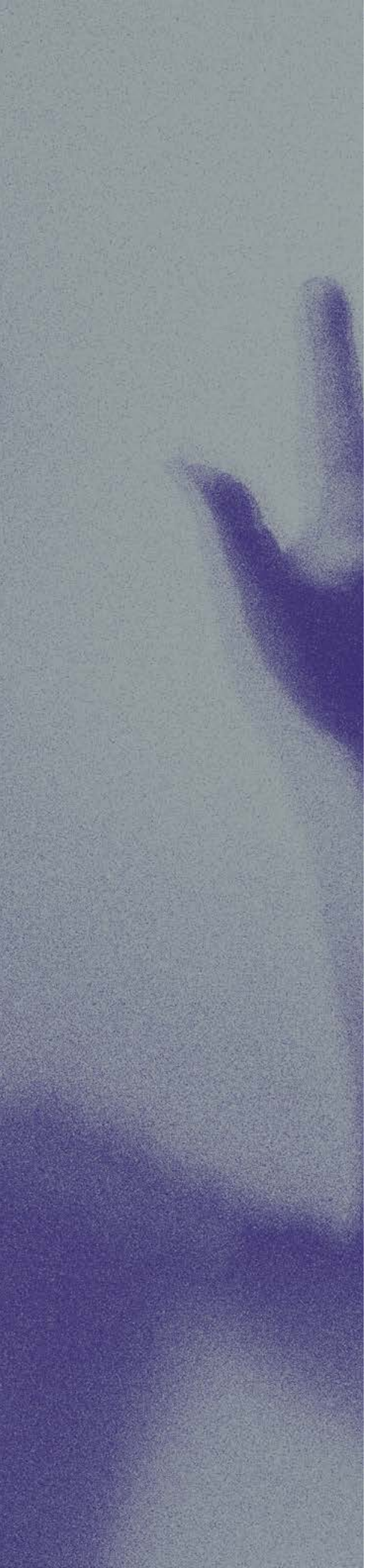
Público de Personas Agresores Sexuales durará el tiempo impuesto de pena de prisión, independientemente de si ésta se suspende o se sustituye posteriormente.[96] Al cumplirse dicho término, la persona permanecerá en el registro durante al menos 10 años y máximo 30 años. Este registro es, entonces, una pena adicional a la pena de privación de libertad, pues se extiende en el tiempo pasando el periodo de condena.

¿Tener un registro de agresores sexuales desincentiva el delito?

¿Recuerdan qué pasó después de #MeTooEscritoresMexicanos? Nosotras sí. Aquéllas que contaron sus historias cargaron con las consecuencias de haber expuesto a "un hombre de bien y arruinado su vida"; además de sufrir consecuencias físicas, psicológicas, laborales, escolares y familiares de la denuncia. Para algunas implicó asumir nuevas cargas, incluso pese a haber liberado otras. Para muchas, la denuncia pública significó dar voz a su vivencia, y ser abrazadas y acompañadas en el proceso. Sin embargo, meses después de la cascada de denuncias, la mayor parte de los acusados (sobre todos quienes contaban con un poder adquisitivo alto y/o un respaldo político por parte de sus aliados del pacto patriarcal) siguió alimentando las mesas de novedades de las librerías con sus obras, se hicieron acreedores de una beca del FONCA, estrenaron películas y obras de teatro, inauguraron exposiciones, publicaron discos y fueron propuestos para altos puestos públicos. Continuaron con su vida y no pasó nada. No olviden esto en los siguientes párrafos.

La experiencia del Registro Público de Personas Agresores Sexuales es muy reciente en México, por lo que no contamos con datos suficientes para analizar y determinar su efectividad como vía de prevención y protección de riesgos. Por lo pronto, existen suficientes datos para saber que, de manera operativa, la plataforma es deficiente. Las funciones para la búsqueda y el filtro de información no están establecidas de acuerdo con las categorías contempladas y no arrojan resultados. De igual manera, el proyecto del registro prometía que la plataforma mostraría fotografías actualizadas de las personas que estuvieran enlistadas en el portal, característica que tampoco se cumple. Pero, más allá de esto, lo que sí sabemos es que no parece haber una relación entre la operación de este mecanismo y una disminución en la incidencia de los delitos que contempla. En 2021 se iniciaron 3,355 carpetas de investigación por el delito de abuso sexual, a partir de las cuales se registraron 117 personas agresoras sexuales. Durante el primer tercio de 2022, la

96 Los datos que incluye la parte pública del registro son: nombre, alias, edad, nacionalidad y una fotografía actualizada. A su vez, se recaban señas particulares, zona criminológica de delitos, modus operandi, ficha signalética y perfil genético —como información clasificada—. El acceso a esta información será exclusivamente otorgado por un juez tras ser requerida por medio de canales legales y con pruebas que sustenten el interés y legitimidad para el acceso a la información.



cifra no disminuyó: se contaron 1,151 carpetas de investigación por el mismo delito, una cifra mayor en comparación con el primer trimestre de 2021, cuando el registro comenzó a operar.[97]

La experiencia de otros países permite ponderar algunas diferencias de objetivos, operación y resultados de medidas como el Registro Público de Personas Agresores Sexuales de la Ciudad de México. En Estados Unidos existen registros de agresores sexuales a nivel federal y estatal, el primero de los cuales se estableció en California en 1947. Al hablar de 50 ordenamientos estatales distintos en ese país, las diferencias entre estos mecanismos son importantes: en la mitad de los registros estatales se clasifica a les agresores por el delito cometido y el grado de riesgo que implica su presencia para la comunidad; en la otra mitad no hay una diferencia entre quien cometió un abuso sexual infantil y quien orinó en público. Por otra parte, la mayoría de estos registros son públicos y están disponibles en línea, por lo que cualquier persona, en cualquier lugar del mundo, puede acceder a esta información. El registro de Estados Unidos no se limita a publicar y mantener una base de datos de agresores sexuales. En muchos estados, este registro también es de notificación, lo que significa que los vecinos de un barrio son notificados si un agresor registrado se muda a su cuadra mediante llamadas automáticas, avisos puerta por puerta, carteles, anuncios en juntas vecinales, entre otros.

En España, por otro lado, se implementó un registro de agresores sexuales en 2015, el cual es administrado por el sistema de justicia como un recurso para que el Estado pueda monitorear a quienes han cometido delitos sexuales, pero atendiendo a su derecho a la privacidad, el honor, la intimidad y la dignidad. En este caso, el foco se centra en la rehabilitación, es decir, en el derecho de las personas infractoras a la reintegración civil, política, familiar, etcétera. El registro es para uso exclusivo de jueces, policías de investigación y personal del sistema de justicia debidamente identificado y con una justificación fundada para acceder a esta base de datos. Una de las funciones de este mecanismo es la protección de niñes y adolescentes, por lo que cualquier persona que desee acceder a un empleo que implique contacto con estas poblaciones deberá presentar un documento expedido por el registro en el que se asiente que no está identificado como agresor sexual.

97 Por otro lado, es importante mencionar que en el Registro únicamente se encuentran aquellas personas con sentencia condenatoria y que —de acuerdo a la *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)* 2022— solo el 3.8% de los delitos sexuales se denuncian. Considerando que no todas las denuncias son recibidas por las autoridades, la ENVIPE permite estimar que hay una cifra negra de al menos el 97.7%. La cifra puede ser mayor considerando los casos que si bien se investigan, no se castigan. INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)*, México, 2022. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2022/.

Sobre la reincidencia y la seguridad de las comunidades

Detrás de propuestas como los registros de agresores sexuales, apoyadas y promovidas por ciertos sectores del feminismo, suelen presentarse dos argumentos clave. El primero es que un registro público de agresores sexuales disuade a potenciales agresores, y el segundo argumento es que esta información permite a las comunidades mantenerse seguras. No obstante, los datos dicen otra cosa.

Los investigadores R. Karl Hanson y Kelly E. Morton-Bourgon revisaron 82 estudios realizados en Estados Unidos (35), Canadá (26), Reino Unido (12), Austria (2), Australia (2) y Suecia (2) producidos entre 1943 y 2003 y cuya muestra total fue de 29,450 agresores sexuales con un seguimiento de al menos cinco años. Al final de dicho periodo, los datos indican que el 13.7% volvió a cometer delitos sexuales, el 14.3% cometió otros delitos simples, el 14% cometió delitos no sexuales con violencia; en total el 36.2% volvió a cometer delitos.[98] Por otra parte, un estudio en Iowa comparó dos grupos de agresores sexuales con sentencias condenatorias, antes y después de la implementación de un registro de agresores sexuales. La diferencia en la reincidencia entre ambos grupos fue de apenas el 0.5%, demostrando que no existió un impacto real de la medida en la reincidencia.[99] Finalmente, Amanda Agan analizó datos nacionales y locales de los Estados Unidos para determinar si los registros de agresores sexuales cumplen la función de aumentar la seguridad de la comunidad y desincentivar la reincidencia de los agresores registrados. Los resultados indican que estas bases públicas no tienen un impacto significativo en la reincidencia, pues conocer la ubicación de los agresores no permite predecir el lugar en donde se cometerán agresiones sexuales.[100] En general, los datos no apoyan la tesis de que los registros de esta suerte sean útiles para la prevención ni aumentan la seguridad de las comunidades. Relacionar este tipo de iniciativas con la baja en la reincidencia es complicado también porque en todo momento la peligrosidad se discute en abstracto y hacia el futuro, lo que da pie a un cuadro de probabilidad que puede cumplirse o no.

Sin embargo, lo que sí sabemos es que estos registros pueden tener implicaciones negativas para los individuos que aparecen en ellos, como lo demostró la investigadora Joana Vendrell.[101] En Estados Unidos, por ejemplo, el registro en las bases de datos públicas representa una extensión de la condena ya cumplida, pues implica estigmatización, acoso, acceso limitado al empleo o a la vivienda, desplazamiento a barrios marginales e inclusive la creación de guetos. Este es el caso de la colonia que existió bajo la avenida Julia Tuttle en Florida hasta 2018. Ahí, las personas que aparecían en el registro se veían forzadas a permanecer de las 18 hrs a las 7 hrs dada la prohibición de vivir a menos de 750 metros de lugares en donde se congregan menores —como escuelas, parques, paradas de autobús, etcétera—. También se sabe que el entorno cercano de las personas registradas como agresores sexuales sufre la incapacidad de obtener un empleo o vivienda. Es pertinente asumir que el registro de la Ciudad de México tendrá efectos similares de marginalización para les agresores, la imposibilidad de su reinserción efectiva y la estigmatización y precarización de sus familias.

Pero estas medidas de política criminal también tienen implicaciones para la vida en la comunidad, pues propician la alarma social, niveles más altos de ansiedad en los vecindarios en donde se notifica la presencia de una persona agresora sexual, miedo al delito y una percepción subjetiva de la delincuencia.

---

98 R. Karl Hanson y Kelly E. Morton-Bourgon, "The Characteristics of Persistent Sexual Offenders: A Meta-Analysis of Recidivism Studies", *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, Vol. 73, Núm. 6, 2005, pp. 1154–1163. Disponible en: https://doi.org/10.1037/0022-006X.73.6.1154.

99 Iowa Department of Human Rights, *The Iowa Sex Offender Registry and Recidivism*, 2000.

100 Amanda Y. Agan, "Sex Offender Registries: Fear without Function?" *The Journal of Law & Economics*, Vol. 54, Núm. 1, 2011, pp. 207–239. Disponible en: https://doi.org/10.1086/658483.

101 Joana Vendrell, "Análisis del registro central de delincuentes sexuales", *Actualidad Jurídica Iberoamericana*, Núm. 5, 2016. Disponible en: http://www.revista-aji.com/articulos/2016/num5/294-301.pdf.

Estas condiciones no generan seguridad o tranquilidad en las comunidades, pues el Estado no ofrece herramientas efectivas para gestionar la información obtenida ni genera espacios en donde se pueda dialogar y llegar a acuerdos.

Finalmente, iniciativas como los registros de agresores no toman en cuenta las necesidades de las víctimas que por años han exigido la seguridad de poder regresar a casa y vivir sin miedo, así como garantías de no repetición, reparación, justicia y acceso a la verdad, tal como lo expresó Lorena Gutiérrez Rangel, madre de Fátima, víctima de feminicidio, durante una protesta pacífica en el Festival Internacional Cervantino de 2022. O también Araceli Osorio, madre de Lesvy Osorio, quien fue asesinada en 2017, al recibir el reconocimiento Hermila Galindo 2022. Estas medidas eliminan el carácter colectivo de la denuncia, pues no hay ningún tipo de acompañamiento y por lo tanto no pueden considerarse como reparación del daño. ¿Por qué son populares? En palabras de Patty Wetterling, activista por los derechos de la infancia: "la gente quiere una bala plateada para proteger a sus hijos, pero tal bala plateada no existe: no hay cura simple para un problema complejo".[102]

Existen estudios exhaustivos en los campos de la psicología, la psiquiatría y la criminología que arrojan luz sobre acciones que sí son efectivas para prevenir la reincidencia de agresores sexuales. Estas implican la creación de perfiles interdisciplinarios, proporcionar tratamiento y seguimiento a les agresores para que no agredan de nuevo y se reintegren plena y dignamente a la sociedad. Opciones como un registro público de agresores trasladan la responsabilidad a la ciudadanía, en lugar de que el Estado asuma la tarea de implementar medidas efectivas de prevención temprana de la violencia, o de gestionar el proceso de reinserción de las personas agresoras. La consecuencia de lo anterior es la creación de un ambiente de tensión y miedo, pues las instituciones encargadas de mantener las bases de datos no ofrecen herramientas para enfrentar la información publicada.

El Registro Público de Agresores Sexuales se asemeja a los tendederos y a las listas públicas con los nombres de padres deudores alimenticios que instalan en espacios de protesta organizaciones feministas, grupos de mujeres, estudiantes y trabajadoras. Pero tiene un sentido muy distinto que, sin embargo, el Estado no asume. No es la primera vez que observamos la apropiación por parte del Estado de estrategias feministas y de mujeres que luchan. Un ejemplo fue la distribución de los silbatos de emergencia en la Ciudad de México durante la administración de Miguel Ángel Mancera que se inspiró, entre otras cosas, en los silbatos que mujeres de la comunidad brasileña de Menino Chorão, utilizan para avisar de las agresiones que sufren ellas o sus vecinas, de modo que otras mujeres organizadas puedan intervenir en la defensa de la víctima y den castigo al agresor.[103] Sin embargo, acciones como estas no se discuten e implementan en el vacío dentro del movimiento feminista o en espacios organizados: hay un trabajo comunitario detrás que hace que funcionen. No es el silbato, sino la respuesta de la comunidad organizada cuando este se escucha. Ese trabajo y tejido no están presentes en las iniciativas gubernamentales.

---

102 Patty Wetterling, *No Easy Answers. Sex Offender Law* in the US, Human Rights Watch, 2007.

103 Carolina Morales, "La política de las mujeres en Menino Chorao", *Textos de la Era de la Perla*, Universitat de Barcelona. Disponible en: http://www.ub.edu/duoda/web/es/textos/1/279/.

09
Las mujeres y la prisión. *Testimonios en primera persona*

Compilación de EQUIS: Justicia para las mujeres

En cinco años, la cifra de mujeres privadas de la libertad en México creció casi un 17% (de 10,700 en 2016 a 12,500 en 2021). En la mayoría de los casos, estas mujeres están involucradas en delitos contra la salud (transporte y venta de drogas) o los fraudes financieros. Esto quiere decir que los motivos por los que las mujeres acaban en prisión en México generalmente no están relacionados con delitos de violencia explícita y buena parte de ellas era la primera vez que cometían un delito. No obstante, la mayoría de estas mujeres no ha tenido acceso a una defensa adecuada y paga penas extremadamente duras.

Estas líneas no buscan hablar de números o porcentajes. La intención es que algunas de las mujeres que están en esta situación puedan compartir un poco de su historia. Viridiana, Sandra, Adri, Margarita y Abigail, acusadas de delitos menores, han pasado por diferentes prisiones en México. Sus testimonios, extraídos del texto *Nuestros caminos: el antes y el después de cinco mujeres en prisión*, publicado por EQUIS, nos ayudan a evidenciar que necesitamos alternativas al encarcelamiento, porque la cárcel no soluciona, sino que exacerba la situación de vulnerabilidad de las mujeres, la de sus familias y sus comunidades.[104]

Reproduciendo sus propias palabras, relatamos las causas que llevaron a estas cinco mujeres a estar en conflicto con la ley, la situación que vivieron dentro de los centros penitenciarios, así como las consecuencias de estar privadas de la libertad y de que no exista una política de reinserción social integral. Desde una perspectiva feminista, estos testimonios prueban que el sistema penal no es el único que sanciona a las mujeres que delinquen, sino que también la sociedad las excluye, incluidas sus familias y amistades, las excluye por no haber cumplido sus roles de género. Asimismo, estas historias revelan factores que, en conjunto, dan cuenta de las condiciones de opresión en las que viven estas mujeres: el empobrecimiento, la violencia y el abandono.

Las mujeres privadas de la libertad en México son tres veces víctimas de las desigualdades: víctimas de un sistema económico racista, clasista y misógino; víctimas de un sistema punitivista que pretende resolver los problemas sociales con estrategias penales; y víctimas del estigma cuando, finalmente, salen de prisión.

Puntos de partida

¿Quiénes son las mujeres que ingresan a la prisión en México? De acuerdo con las cifras disponibles actualmente, las mujeres privadas de la libertad en este país son jóvenes (el 40% de ellas tiene entre 25 y 35 años), con escolaridad mínima (63% tiene educación primaria o secundaria) y la mayoría (68%) tiene personas dependientes a su cargo. Antes de ingresar a prisión tenían trabajos precarios: el 73% de las mujeres eran comerciantes, empleadas en ventas o prestadoras de servicios. En sus hogares prevalecían las limitaciones económicas, por tener deudas (74%), a tal punto que el 29% de las mujeres no tenía el dinero suficiente para pagar la renta o darle mantenimiento a su casa y el 25% no contaba con recursos para comprarse ropa o calzado.[105]

104 EQUIS: Justicia para las mujeres, *Nuestros caminos: el antes y el después de cinco mujeres en prisión*, México, 2021. Disponible en: https://equis.org.mx/nuestros-caminos-el-antes-y-el-despues-de-cinco-mujeres-en-prision/.

105 INEGI, Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL), México, 2021. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/enpol/2021/.

Las palabras de estas mujeres muestran antecedentes de violencia, abusos sexuales, pobreza, indefensión, responsabilidades familiares, abandono y falta de acceso a educación:

> *Mi vida de niña era despertar y estar encerrada en el cuarto con mis hermanas. Mi mamá ya nos había dejado ahí. Por una ventana me asomaba para ver si había alguien. Me preocupaba porque no sabía si íbamos a comer,* Sandra.

> *En casa tenía que defenderme de la violencia física, verbal y simbólica de mis hermanos. Ellos solían llamarme bastarda y darme golpes. A esto hay que sumar las carencias económicas, pues hacían falta ropa y comida. La mayor parte de los ingresos de mi madre se destinaba a los cuidados de mi abuela, que padecía cáncer,* Viridiana.

> *Nos teníamos que ir a trabajar. Me acuerdo que yo no sabía leer ni escribir, así que contaba las estaciones del metro y, cuando nos íbamos por la avenida, me fijaba en el color de los letreros. A los 17 años tuve mi primer hijo, producto de una violación por parte de un familiar. Mis hijos grandes hicieron su vida y los otros tres están con su padre. Una de mis hijas no me quiere porque dejé a su papá, en realidad yo lo dejé porque abusó de mi hija a los 9 años.*
>
> *Me involucré en este delito porque no tenía estudios. Para poder ingresar a un trabajo honrado o estable me piden prepa o secundaria, y yo no los tenía. A lo mejor mi misma desesperación y querer tener dinero, una casa, un cuarto bien, me llevó a hacerlo por primera vez. Cuando un familiar me ofrece trabajar en esto, digo que sí. Yo no sabía qué era comer en un restaurante. Con ese trabajo, ya nadie iba a burlarse de mí. El no haber tenido nada y el haber sido humilde me hizo querer saber qué se sentía tener. Eso fue lo que me orilló,* Abigail.

Reemplazables, solas e incomunicadas

La pobreza, la estructura social, el abandono, la responsabilidad por el cuidado de la familia, orillan a las mujeres a tomar decisiones que pueden poner en riesgo su vida y su seguridad.

> *Mi proceso fue largo e intenso. Después de un año fui sentenciada, me encontraba sola, sin orientación y con muchos temores. Primero conté con una abogada de oficio, pero nunca recibí asesoría sobre mis derechos. Tuve una sentencia de 10 años y seis meses por robo simple.*
>
> *Conseguí una abogada de la Arquidiócesis que me apoyó llevando mi caso de manera gratuita. Presenté mi amparo y cinco años después obtuve la resolución con una sentencia menor, ahora de ocho años y tres meses. Fui la única acusada del delito por parte del banco.*
>
> *Cuando ingresé, me colocaron por error en un espacio con personas reincidentes, por lo que la prisión fue sumamente brusca y dolorosa. Lloraba todos los días por mis hijos; sin embargo, llegar a prisión me dio la tranquilidad de que no los involucraría en el delito.*
>
> *Hay dificultades de índole económica dentro del penal: tenía que pagar por todos los elementos de mi vida cotidiana: la prisión es el hotel más caro. Los recursos los obtenía de mi trabajo con la rafia. También obtenía recursos por los trabajos de limpieza, que se llaman "apoyos". Realizaba 12 "apoyos" por día por los que cobraba 10 pesos por cada uno.*
>
> *Las carencias que viví dentro iban desde el agua, que tenía que acumular en botes —ya que solo había suministro por dos horas al día—, hasta la comida, que no era suficiente para todas, por lo que en muchas ocasiones tenía que quedarme sin comer. Tenía servicios de salud y dentales durante las ferias de salud que se llevaban a cabo de manera cíclica. Respecto a mi ropa y productos de higiene personal, los tenía que conseguir por mi cuenta. Incluso, tenía que dormir con zapatos para que no me los robaran,* Margarita.

El sistema, en vez de ayudar, encarcela a estas mujeres que no han cometido delitos violentos, incluso hasta por 10 años. Esto a sabiendas de que son el último eslabón en la cadena de la delincuencia: las piezas reemplazables, las menos peligrosas, las más vulnerables. Pero sobre todo a sabiendas de que su encarcelamiento, lejos de resolver nada, solo suma problemas y obstáculos a sus vidas.

Fui detenida a las dos de la mañana por policías federales que me apuntaron con armas largas a la cama donde convalecía después de una cirugía. Mis hijos estaban en la misma cama, los gemelos tenían 11 meses y mi hija seis años. Todo este tiempo no supe con certeza qué estaba ocurriendo. Los delitos de los que me acusaban eran terrorismo, acopio y tráfico de indocumentados. Estuve incomunicada por varias horas. La única comunicación que tuve con el abogado de oficio fue cuando me señaló, durante el interrogatorio, que no declarara nada.

Estuve encerrada en una celda pequeña con cinco internas casi 24 horas por día, sin contacto con mis hijos y con la amenaza constante de que detuvieran también a mis hermanos. Desconocía el paradero exacto de mis hijos.

Me trasladaron y las condiciones de mi estancia mejoraron por la presencia de personal de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Mejoró la comida, se terminaron los baños sin cortinas y bajo el escrutinio de las cámaras y de los oficiales varones. Podíamos adquirir toallas sanitarias para dejar de usar calcetines.

Así escribí Monólogos en la antesala de la locura, por la enfermedad que deriva del encierro, de las cámaras vigilando 24 por 24 horas, ése es el borde de la locura, en donde dejas de ser tú. No recibí visitas durante todo el periodo que estuve privada de la libertad, incluidos los 80 días de arraigo. Pude ver a mis hijos solo un mes antes de ser liberada: vi a mi hija caminando, vi sus chanclas moradas entrar por las rejas. Sentí dolor. Después vi a mis gemelos de cinco años, no me reconocieron, no sabían quién era, Viridiana.

¿Quién cuida a las cuidadoras?

La mayoría de las mujeres que están en prisión siguen a cargo de sus hijes y personas dependientes, a pesar de que, en general, las mujeres apenas reciben visitas de las familias. Por el contrario, los hombres privados de su libertad suelen contar con el apoyo de la familia, tanto afectivo como económico, durante toda su estancia en la cárcel. Esto alimenta la idea de que el trabajo de cuidado es tarea y responsabilidad femenina, y que el amor se gana a cambio de ese trabajo de cuidado.

Mi familia me abandonó. No recibí su apoyo ni para mí ni para mis hijos. Por eso, hoy mis hijos y yo estamos solos. Las mujeres lo que más necesitamos es apoyo de la familia, que por lo regular no se da, a diferencia de lo que sucede con los varones a quienes no se les abandona en prisión", Margarita.

Cuando estaba ahí, en prisión, cada ocho días iban mi mamá y mi hija. Cuando la dejé, mi niña tenía 12 años y mi mamá 80. Hacían un gran esfuerzo porque mi hija terminó cuidando a su abuelita. Mi familia las abandonó. El hecho de que fueran a verme, para mí, era saber que estaban bien. A mi mamá, con el paso del tiempo le dio demencia senil; fue muy difícil porque ni sabía quién era ella ni quién era yo, cuando me iba a ver al reclusorio ella llegaba y era como tratar con dos niñas, mi hija fue creciendo y se empezaba a desesperar con su abuelita.

De alguna forma te liberas, aunque estés presa. Aunque estaba presa, estaba libre. No es lo mismo convivir con la sociedad que te etiqueta (como persona no binaria) a con las presas, el chiste ahí adentro es evitar tener problemas. Muchas veces me sentía triste, pero a la vez feliz porque no tenía ninguna obligación ni responsabilidad, pero extrañaba a los míos y me preocupaba cómo estarían viviendo acá afuera.

Para mi futuro quiero muchas cosas. Mi finalidad es dejar la casa muy bonita. También realizo trabajo social apoyando a mis compañeras que van saliendo. Algunas trabajan conmigo y las ayudo a gestionar las ayudas del gobierno y las oriento para tener una mejor calidad de vida, Adri.

Volver, salir… empezar de nuevo

EQUIS ha documentado que la situación de las mujeres es sumamente difícil al salir de prisión. En general, las principales preocupaciones de las mujeres que salen de prisión son: las dificultades para encontrar un trabajo que les permita pagar las deudas y poder salir adelante, y sobre todo, recuperar los vínculos afectivos con sus hijas e hijos, familias y comunidad.

> *"Lo más difícil acá afuera es conseguir un empleo. Todo el tiempo piden antecedentes penales. Hoy me levanto, doy gracias a Dios, me baño y salgo a buscar trabajo. No veo a mi familia; los pocos que me buscan es para pedirme dinero. Aun así, lo más bonito fue lo que viví con mi maestra de zumba; su familia me abrió la puerta. Tengo muchos planes. Quiero seguir estudiando. Quiero trabajar y tener mi casa. Mi sueño más grande es tener una casa y una pantalla plana. Demostrar que se puede, porque sí se puede, si pude entre cuatro paredes tengo que poder acá afuera. También quiero motivar a las que salen; trabajar con el gobierno para que tengan a dónde llegar; para que tengan sus documentos fácilmente, y para que no caigamos en las mismas cosas,* Abigail.

Tras sobrevivir a la prisión, anímica, física y económicamente, la vida no se arregla por arte de magia. De hecho, es una especie de inicio desde cero. Da igual si en la cárcel hicieron cursos, estudios, amistades; no importa si cambiaron ni lo que aprendieron, siempre vuelven a empezar tres pasos más atrás: con menos recursos económicos, más dificultades para conseguir empleo por tener antecedentes penales y en mayor soledad.

> *Me enfrento a dificultades para obtener un empleo por mi edad. Si bien he recuperado algunos recursos y algunas cuentas, estos ingresos son insuficientes. Busco un empleo que me permita alcanzar mi jubilación,* Margarita.

> *Me ha resultado sumamente difícil conseguir trabajo porque mi proceso sigue abierto debido a que el Ministerio Público apeló la absolución. He sentido el estigma por haber estado en prisión. El problema más grave que he sufrido es la falta de recursos económicos,* Viridiana.

La privación de libertad de estas mujeres que han cometido delitos sin violencia no soluciona nada, por el contrario, tiene un impacto brutal en sus vidas y que las coloca en una situación de mayor vulnerabilidad. El punitivismo actúa en contra de los derechos de las mujeres.

> *Lo más difícil acá afuera fue con mi familia. Mi hermana se fue con el que era mi esposo y mis hijos la ven como su mamá y no a mí. Yo no sé cómo actuar. También me he sentido discriminada, incluso por mi pareja anterior; su familia me discriminaba por haber estado en prisión. Pensaban que por haber estado ahí yo les iba a robar. Estoy callada y enojada todo el tiempo,* Sandra.

El sistema penal profundiza los problemas que derivan de las desigualdades. Esto afecta de manera desproporcionada a los grupos más vulnerables. Las mujeres en situaciones de pobreza y marginación son las primeras en la lista. Ellas a menudo se involucran en delitos por desesperación, orilladas por las responsabilidades de cuidado, la falta de oportunidades y, en ocasiones, por estar bajo coerción. El encarcelamiento de estas mujeres solo aumenta su situación de vulnerabilidad y causa estragos entre sus familias y comunidades.

Desde EQUIS hemos demandado políticas de reinserción adecuadas para que la salida de la cárcel no suponga estar en condiciones aún peores de las que llevaron a las mujeres a delinquir, pero también que estos delitos sean juzgados de acuerdo a su contexto. Hay alternativas al encarcelamiento para aquellas personas que han cometido delitos menores y no violentos, reformas de políticas públicas, y programas sociales. Un cambio real implicaría diseñar y presupuestar programas adaptados a las personas en situaciones de vulnerabilidad que busquen reducir las tasas de encarcelamiento y proteger los derechos humanos.

Es indispensable abordar los problemas sociales desde un enfoque no punitivo y ayudar a las mujeres a volver a la comunidad tras salir de prisión. Viridiana, Sandra, Adri, Margarita y Abigail y cientos de mujeres más en México son sobrevivientes de un sistema que además de abandonarlas, las orilla, las ahoga.

10 La reinserción imposible

Lilia Mónica Rebollo López

En México parecería existir una cultura de la venganza frente a las personas que entran en conflicto con la ley. Una lógica que indica que estas personas merecen ser privadas de su libertad y "sufrir" por el delito cometido. Esta apuesta por la sanción penal para solucionar los problemas públicos se ha vuelto la opción predilecta de los gobiernos. El discurso punitivista se refleja en la tipificación de conductas, el incremento de las penas y la inclusión de delitos a la lista de la prisión preventiva oficiosa. A su vez, el sistema ha omitido mirar las causas que originan esas conductas. Las políticas públicas están más enfocadas en sancionar que en prevenir. Y esas sanciones suelen ser determinantes en la vida de las personas.

EQUIS ha investigado y escrito ampliamente sobre las recurrentes violaciones a los derechos humanos y las malas condiciones que viven las mujeres en la cárcel dada la falta de servicios básicos para vivir con dignidad, el juicio social y el abandono de sus familiares y redes de apoyo. Sin embargo, las violaciones a los derechos humanos no solo ocurren durante el tiempo del internamiento. También se hacen patentes en el proceso de liberación, que implica diversas dificultades económicas, sociales y legales.[106] Es fundamental incorporar la perspectiva de género en la reinserción social y en la política postpenal. Si bien los hombres pasan por las mismas dificultades durante la privación y ex privación de la libertad, este texto se enfoca en las particularidades que viven las mujeres.

Las mujeres ex privadas de su libertad explican que, en su proceso de liberación, les preocupaba recuperar a sus hijas e hijos, no contar con un trabajo y el rechazo de sus familias y personas conocidas.[107] La mayoría de ellas relata sufrir un nivel de estrés significativo desde el momento en que sus familiares las esperaban a la salida del centro. Otras no cuentan con esa fortuna y enfrentan la salida en soledad. La falta de acompañamiento por parte de las autoridades también es evidente, y esto ocasiona una gran dificultad para reintegrarse a la sociedad. Como relata Abigail, una mujer ex privada de la libertad: "Duele salir y estar sola afuera. Estar en un cuarto sola y decir: 'ahora, ¿qué hago?'".[108]

En México, el concepto de reinserción social se integró al marco constitucional en 2008. Dejando atrás los paradigmas de regeneración y readaptación social, la Ley Nacional de Ejecución Penal hace referencia a la reinserción social como el ejercicio pleno de los derechos humanos y libertades de las personas luego de cumplir una sanción penal. La ley explica que, para garantizarlos, las autoridades deben ofrecer diversos programas y servicios postpenales. Sin embargo, no define una política pública integral que requeriría considerar las problemáticas que viven las personas al ser liberadas a fin de implementar acciones puntuales que se traduzcan en el restablecimiento de derechos.

Con base en la revisión del marco normativo nacional, los componentes básicos de una política de reinserción integral deberían incluir: derecho a la identidad, a la información, a la movilidad, a la salud, a la vivienda digna, al trabajo y a la no discriminación. Todas estas acciones tendrían que ser ejecutadas mediante acciones de gobierno específicas.

Cuadro 1. Derechos básicos para establecer un programa de reinserción social integral pospenitenciario.

Fuente: Elaboración propia con base en el marco normativo nacional vigente.

106 Esto es algo que ha reconocido la Organización de las Naciones Unidas, en sus Directrices para el Tratamiento de Mujeres Condenadas a Penas Privativas de la Libertad, No Privativas de la Libertad y Medidas para Mujeres Delincuentes.

107 EQUIS: Justicia para las mujeres, *La reinserción social de las mujeres en México. Un largo camino para el restablecimiento de sus derechos*, México, 2021. Disponible en https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2021/09/Informe_Reinsercion_completo.pdf.

108 EQUIS: Justicia para las mujeres, *Nuestros caminos, el antes y el después de cinco mujeres en prisión*, México, 2021, p. 43. Disponible en https://equis.org.mx/historias-de-vida/wp-content/uploads/2021/09/Nuestros-caminos.pdf.

Por otro lado, también en los Planes Nacionales de Desarrollo del gobierno mexicano (en adelante PND) se hace referencia a la reinserción social. El PND para el periodo de 2007-2012 estableció que los penales y el "castigo" por la comisión de delitos tendrían como propósito "reintegrar" a la persona a la sociedad una vez cumplida la pena, además de la recuperación de valores y la formación integral. En el periodo de 2013-2018 se incorporó la perspectiva de género como estrategia transversal y se planteó la reinserción social efectiva como medida de prevención. Finalmente, en el sexenio actual, el PND 2018-2024 señala al sistema penitenciario en el Objetivo 7 de la Estrategia Nacional de Seguridad Pública, alineado al Eje 1 Política y Gobierno. En este, el tema de la reinserción social se plantea desde un enfoque de derechos humanos, inclusión y perspectiva de género, mediante la garantía de condiciones de seguridad, orden, educación, disciplina y atención a la salud. No obstante, este modelo no se aplica de forma eficiente debido a fallas en la supervisión de su aplicación, la insuficiencia en los programas de apoyo al proceso de reinserción y la falta de vinculación entre autoridades corresponsables del gobierno.

En el caso de las mujeres, la política postpenal no solo debe estar enfocada en el restablecimiento de sus derechos, sino que es necesario que se incorpore la perspectiva de género a fin de que tengan acceso a una reinserción social integral acorde a sus necesidades. Actualmente, la legislación no prevé un plan de seguimiento a la reinserción social que contemple un acompañamiento de la mano de personas trabajadoras sociales y apoyo psicológico. El Estado no ha comprendido que, para las mujeres, la vida después de la cárcel está repleta de retos y que su reinserción no termina cuando recuperan su libertad. Las mujeres sufren discriminación por haber estado en prisión y esto las lleva a enfrentar dificultades como rentar un lugar donde vivir. En ocasiones, la exclusión las orilla a construir nuevos lazos, muchas veces dejando atrás su historia, su familia y hasta su cultura. Es ahí en donde las propias mujeres ex privadas de la libertad se organizan para cubrir el vacío dejado por el Estado; se encuentran entre sí y hacen comunidad.

De acuerdo con los datos proporcionados por la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad (ENPOL) 2021, el 31.2% de las mujeres privadas de la libertad manifestó que estar en un centro penitenciario afectaría el poder reintegrarse a su familia.[109] "Yo no tenía a dónde llegar y cuando salí y vi las escaleras me dije "mejor me regreso". Adentro ya tenía todo, mis amigas y una familia", recuerda, por ejemplo, Abigail.[110]

La discriminación también les impide a las mujeres encontrar trabajo, lo cual exacerba las pérdidas económicas que significa la prisión. Los hogares de las mujeres privadas de libertad suelen verse afectados por alguna privación económica por lo que las familias se convierten en sostén económico y emocional de las mujeres en prisión y de sus hijes. Así, el núcleo familiar sufre consecuencias similares a estar bajo la ejecución de la pena. Esto relata Juan, esposo de Mayra, cuando ésta se encontraba privada de su libertad:

> ***Los gastos económicos y emocionales se incrementaron de un golpe. El dinero de todos los miembros de la familia iba a la cárcel: pañales, alimentos, medicamentos, material escolar para mi esposa y la niña que empezó a ir a la escuela del Cendi dentro de prisión, ropa para cada estación del año, zapatos, artículos de limpieza, ropa de cama, cobijas, tarjetas de teléfono, agua potable. Vendimos coches y vaciamos cuentas bancarias para pagar abogados ineficientes.***[111]

El 60.9% de las mujeres privadas de la libertad considera que sus posibilidades de reintegrarse al ámbito laboral una vez que cumplan su condena se verán afectadas.[112] Incluso aquellas mujeres que gozan de un requisito de pre liberación, como una

109 INEGI, *Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad* (ENPOL), México, 2021,. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/enpol/2021/.

110 EQUIS: Justicia para las mujeres, op. cit., *Nuestros caminos, el antes y el después de cinco mujeres en prisión.*

111 Juan, esposo de una mujer privada de libertad en: EQUIS, *Vidas en custodia*, México, 2021. Disponible en: https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2021/10/Vidas_EnCustodia.pdf.

112 INEGI, *op. cit., ENPOL 2021.*

libertad anticipada, enfrentan estas adversidades. Si bien pueden salir de los reclusorios para cumplir su condena en otros espacios, sus derechos políticos siguen suspendidos. Esto les impide emitir su credencial de elector, lo que dificulta su acceso a servicios financieros y apoyos gubernamentales de los que podrían beneficiarse ellas y sus hijes. Además, se les niega el derecho a la identidad, lo que tiene implicaciones en la cotidianidad. Como relata Karla, otra mujer ex privada de la libertad:

> ***Yo salí bajo libertad condicionada. Todavía tengo que presentar reportes mensuales y hasta los 10 años me van a dar la libertad absolutoria, pero, mientras tanto, no tengo el derecho de pedir la credencial [INE] o un apoyo para mi hijo. Me han informado que en el municipio se da un apoyo para personas con discapacidad y yo fui a ver una vez, pero por el hecho de no tener una credencial no puedo pedir ese apoyo [...] Si llega el apoyo de los útiles escolares, de una beca, no puedo recibirlo porque no tengo credencial, entonces no solo me está perjudicando a mí, sino también a mis hijos, porque están perdiendo ese derecho.***[113]

La estrategia en materia de reinserción social no ha cumplido con el objetivo para el cual fue creada. Por el contrario, las condiciones que enfrentan las personas privadas de la libertad empeoraron con motivo de la pandemia por COVID-19. Como medidas de prevención, las autoridades penitenciarias restringieron las visitas familiares e íntimas, así como las actividades deportivas, artísticas, educativas y de talleres. El aislamiento aumentó afectando significativamente el acompañamiento psicológico de la reinserción social. Al mismo tiempo, durante los primeros meses de pandemia, el cierre de oficinas gubernamentales ocasionó que las liberaciones se mantuvieran suspendidas.

La pandemia ocasionó también la pérdida de lazos afectivos y de cuidado. A las personas de la tercera edad, mujeres embarazadas, niños y personas con discapacidad se les prohibió ingresar a los penales "hasta nuevo aviso". La falta de apoyo económico y el acceso a alimentos y artículos de higiene, vestimenta, entre otros, también fue una consecuencia de la mala gestión de la pandemia en los centros penitenciarios. Esto no solo afectó a las mujeres privadas de su libertad, sino a sus familiares para quienes los costos económicos, físicos y emocionales que implica el contacto con el sistema penitenciario se profundizaron. Si bien con el paso del tiempo estas condiciones han sido modificadas, dejaron una huella indeleble en la vida de las personas privadas de su libertad que sufrieron ese aislamiento. En conjunto, nos hablan de las condiciones que enfrenta esta población en nuestro país.

La reinserción social está aún muy alejada de lo establecido en los instrumentos normativos nacionales e internacionales. Es urgente repensar el camino para garantizarla; lograr la articulación de los programas interinstitucionales destinados a este fin, con miras a un acompañamiento basado en atención médica, apoyo psicológico, capacitación y trabajo, y fortalecimiento de redes de apoyo. Todo ello requiere de escuchar las voces de grupos de expertos, organizaciones de la sociedad civil y, sobre todo, a las mujeres liberadas.

La cárcel es un lugar para cumplir una pena, no para hacer vivir el infierno a una persona. Sin embargo, el impacto de la prisión no se limita a quien es objeto de la pena sino que tiene efectos en su núcleo familiar, en su círculo social y en quienes le rodean en general. No cabe duda de que hombres y mujeres, sin importar sus condiciones, sufren las dificultades de reinsertarse socialmente después de pasar por la prisión. Sin embargo, la sociedad les impone a las mujeres estereotipos que las encasillan en roles de cuidado y esto tiene efectos específicos en su reinserción. Las dificultades que enfrentan las mujeres ex privadas de su libertad para regresar al núcleo familiar en muchas ocasiones se debe a que la familia considera que ellas han fracasado en sus tareas de cuidado y de atención. Esta desigualdad es una barrera socialmente impuesta que los hombres no sufren. La lucha feminista debe pugnar por los derechos de las mujeres privadas de su libertad, tanto en reclusión, como en su proceso de reinserción.

113 EQUIS, *Pobreza, género y COVID-19*, México, 2021. Disponible en: https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2022/02/Pobreza-ge%CC%81nero-y-COVID-19-efectos-sobre-mujeres-indi%CC%81genas-de-Oaxaca.pdf.

Parte IV

El reflejo punitivista de las instituciones

IV

11
Los Centros de Justicia para las Mujeres

Nancy Carmona Arellano

De acuerdo con la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim), hasta marzo de 2023 se habían establecido 65 Centros de Justicia para las Mujeres (en adelante Cejum o Centros de Justicia) en México. Los Cejum son instituciones cuyo propósito es brindar atención integral, secuencial, especializada y gratuita a las víctimas de violencia de género, así como a sus hijas e hijos menores de 18 años. Los primeros fueron creados en 2011 como respuesta a la exigencia de las organizaciones sociales y en atención a las disposiciones internacionales.[114]

114 Por ejemplo, las enunciadas en la sentencia del caso González y otras "campo algodonero" vs. México (2009) de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como a las recomendaciones de la Relatora Especial de la ONU sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias y los servicios de protección y apoyo a las víctimas de violencia y a sus familias. Consejo de Derechos Humanos, *Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk*. Adición: Misión a México. E/CN.4/2006/61/Add.4, 13 de enero de 2006, párr. 69, inciso c.

Los Cejum son instituciones que buscan ofrecer un ambiente seguro, empático y confiable a las usuarias, así como evitar su revictimización. No obstante, actualmente enfrentan diversos obstáculos para lograr sus objetivos. Si bien la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares de 2021 reveló que casi la totalidad de las mujeres que experimentaron un incidente de violencia no acudió a las instituciones a solicitar apoyo, una revisión más minuciosa también nos deja ver que entre quienes sí lo hicieron, un 5% acudió a los Centros de Justicia para las Mujeres. De estas, la mayoría (84%), dijo haber sido tratada bien y con respecto; sin embargo, es importante notar que esta buena percepción disminuyó seis puntos porcentuales respecto a la medición anterior, correspondiente al 2016.[115]

Los Cejum son multidisciplinarios porque ofrecen servicios diversos como atención médica y psicológica, orientación jurídica y representación legal, albergue temporal, atención social, gestiones para el acceso a la educación, así como asesoría para el empoderamiento económico. En consecuencia, requieren de la participación coordinada de diversas dependencias gubernamentales, de ahí su carácter interinstitucional. Sin embargo, de acuerdo con los datos recopilados por el INEGI para 2021, solo un pequeño porcentaje de los Cejum tenía presencia **dentro de sus instalaciones** de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (13%), la Secretaría de Desarrollo Social (15%) y la Secretaría de Educación Pública (25%). Por su parte, el 53% mencionó presencia de la Secretaría de Seguridad Ciudadana y el 80% de la Fiscalía o Procuraduría de justicia de la entidad.[116] Es decir, las instituciones judiciales.

La mayoría de los Cejum (7 de cada 10) están adscritos a la Fiscalía o Procuraduría de su estado.[117] Contra lo que podría pensarse, esta asociación entre los Cejum y las fiscalías tiene diversas consecuencias negativas que les obstaculizan cumplir con los objetivos para los que fueron concebidos. Primero, incide en la percepción que las usuarias tienen de estos Centros pensados en un principio para apoyarlas. Además, impacta en la asignación de presupuesto que se les destina, el personal que los compone, incluida la dirección, así como sus procesos de capacitación y evaluación.

El paradigma bajo el que operan las fiscalías permea en la atención que se brinda a las mujeres víctimas de violencia en los Cejum en la medida en que, a cambio de recibir sus servicios, las usuarias tienen que interponer una denuncia por violencia de género, o se les presiona para que lo hagan. De acuerdo con los datos del INEGI, el 13% de los Centros mencionó que entre sus requisitos para asistir está tener un antecedente de denuncia de la situación de violencia, aunque ni en su modelo ni en sus lineamientos se señale que deba solicitarse alguno.[118] También en un informe de EQUIS sobre la atención que brindaron estas instituciones durante la crisis por COVID-19 se documentó que, aunque el Gobierno mexicano ordenó que continuaran las actividades de los Cejum por considerarlas esenciales durante la emergencia sanitaria, en el estado de Oaxaca, por ejemplo, el personal de recepción y orientación desincentivó a las usuarias o condicionó su acceso a la interposición de una denuncia.[119]

115 INEGI, op. cit., *ENDIREH 2021*.

116 Salvo que se indique lo contrario, los datos que se proporcionan se obtuvieron de la "Recopilación para conocer la operación y registro de información en los Centros de Justicia para las Mujeres 2021" del INEGI. Conviene precisar que solo compila información sobre los 55 Cejum que existían al 30 de junio de 2021. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/cjm/2021/

117 Esto quiere decir que están previstos en el reglamento interior de estas instituciones, en su ley orgánica, o en el reglamento de dicha ley orgánica. La proporción restante están adscritos a la Secretaría de Gobierno, principalmente y, en menor medida, a las secretarías de la Mujer o de Seguridad Ciudadana. Al respecto, en los lineamientos para la creación y operación de estos Centros, la Conavim no se decanta o recomienda que se adscriban a alguna en institución en particular y, de hecho, los primeros Centros de Justicia creados en las ciudades de Ciudad Juárez y Chihuahua dependieron hasta 2021 de la Secretaría de Gobierno, mientras que el de la ciudad de Campeche depende de la Fiscalía.

118 Los requisitos más solicitados son: acudir acompañada de un familiar (84%), ser mujer (78%), ser hija/o menor de edad de la mujer usuaria (38%).

119 Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2. Diario Oficial de la

Solo algunas mujeres lograron obtener los servicios que requerían gracias al acompañamiento de activistas locales.

Sin embargo, incluso cuando el personal de los Cejum no condiciona su atención a la denuncia, el simple hecho de que algunos de estos centros estén ubicados dentro de las fiscalías o en instalaciones contiguas a éstas puede desincentivar a las mujeres de acudir a ellos. Los datos indican que en México aproximadamente 8 de cada 10 mujeres que sufrieron violencia por parte de su pareja no solicitó apoyo ni presentó una denuncia. Entre las razones se citan el hecho de no saber cómo ni dónde hacerlo, y la falta de confianza en las autoridades.[120] La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública de 2022 reveló que el 68% de las mujeres no identifica a la Fiscalía de su entidad federativa, que casi un cuarto (24%) dijo desconfiar "algo" de ellas, que 65% las considera corruptas y apenas un 9% evalúa su trabajo como muy efectivo.[121]

En ese sentido, otro de los efectos que tiene subordinar la atención de los Cejum a las denuncias penales es que, paradójicamente, inhibe que las mujeres interpongan denuncias. A través de la experiencia de las organizaciones sociales que integran el Observatorio Ciudadano de los Centros de Justicia para las Mujeres, del que EQUIS es parte, tuvimos conocimiento de que, una vez que las usuarias son derivadas a los servicios de atención legal, el personal las juzga por el tiempo que esperaron para denunciar, las desanima hablándoles de los plazos que tomará el procedimiento, les cuestiona si están seguras de hacerlo o amedrenta sugiriéndoles que el asunto "no es un juego". Así, las mujeres que los necesitan no reciben los servicios, ni pueden proceder con sus denuncias.

Por otro lado, uno de los aspectos que EQUIS ha advertido sobre el impacto del paradigma penal en el funcionamiento de los Cejum tiene que ver con su presupuesto. Cuando tienen carácter de órganos desconcentrados (22%) o unidades administrativas (40%) —según se indique en sus acuerdos o decretos de creación— los Cejum no tienen recursos económicos etiquetados específicamente para ellos, sino que dependen de las asignaciones anuales que les hagan las fiscalías o procuradurías.[122] Sobre esto, en entrevistas concedidas a EQUIS, el funcionariado de los Cejum hace referencia a la "buena voluntad" o "sensibilidad" de la o el fiscal como un factor que les permite recibir presupuesto adicional o realizar gestiones para algunos casos. Esto quiere decir que los Cejum están expuestos al arbitrio de la o el fiscal en turno, a sus prioridades y visión, y puede dificultar la provisión de servicios y suministros, incluida la alimentación, traslados o papelería, lo que significa también que no todas las usuarias reciben los mismos servicios.

También a partir de nuestras investigaciones, en EQUIS hemos tenido conocimiento de que parte del personal asignado a los Centros de Justicia inicialmente trabajaba en tareas propias de las fiscalías, sin tener experiencia profesional previa en atención a víctimas de violencia de género ni conocer cuáles son las funciones y el modelo de atención. Esto impide que los Cejum garanticen la provisión de servicios especializados y, lo que es más, podría llevar a la revictimización de las usuarias al no saber cómo acercarse a sus necesidades de protección.[123]

Aunado a lo anterior, los procesos de capacitación para el personal de los Cejum son diseñados e implementados por las fiscalías sin que éstas prioricen las necesidades específicas de ciertas áreas,

---

Federación, 31 de marzo de 2020. EQUIS: Justicia para las mujeres, *Violencia en espera de atención: Los Centros de Justicia para las Mujeres frente a la crisis por COVID-19*, México, 2020. Disponible en: https://equis.org.mx/violencia-en-espera-de-atencion-los-centros-de-justicia-para-las-mujeres-frente-a-la-crisis-por-covid-19/.

120 INEGI, *Encuesta Nacional sobre la Dinámica y las Relaciones en los Hogares (ENDIREH)*, México, 2021. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2021/.

121 INEGI, *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE)*, México, 2022. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/envipe/2022/.

122 Los órganos desconcentrados tienen facultades específicas sobre alguna materia y un ámbito territorial determinados, están jerárquicamente subordinados a una secretaría de Estado o, como en este caso, a la Fiscalía y gozan de autonomía técnica y de gestión. Por su parte, las unidades administrativas, que generalmente conocemos como direcciones o coordinaciones generales, están adscritas a las dependencias y se encargan del despacho de los asuntos que aquéllas les delegan.

123 Al respecto, los lineamientos proponen el perfil del personal y enumeran 10 características que éste debe tener con independencia de la acreditación de evaluaciones psicométricas, de conocimiento, aptitudes y valores para su trabajo.

como aquellas encargadas de la atención psicológica o el trabajo social, y sin considerar su carácter multidisciplinario. No solo la formación sino también la evaluación del personal se ve limitada mayormente a exámenes de control y confianza, dejando de lado aspectos como el perfil y la capacidad profesionales. Por último, la emisión y actualización de los instrumentos de atención tales como el plan de seguridad, la medición de riesgo, la entrevista de primer contacto, entre otros instrumentos básicos para atender a las mujeres víctimas de violencia, quedan supeditados al visto bueno de la Fiscalía, que puede o no compartir la visión de atención integral que rige la actuación de estos centros.

Finalmente, al menos en 36 Cejum la persona que ocupa la dirección general fue designada por la Gubernatura de la entidad o la Fiscalía. En algunos casos la normativa no establece a quién corresponde hacer el nombramiento o los requisitos para ocupar el cargo, como se evidenció en nuestra investigación de 2017.[124] A propósito, en el marco del Parlamento abierto en la materia organizado por la Cámara de Diputados en mayo de 2020, la entonces titular de la Conavim se refirió a la necesidad de establecer que la persona titular de los Cejum fuera un especialista y que su asignación no dependa de la voluntad de la Fiscalía. En el dictamen que está pendiente de publicación se propone, entre otros requisitos, que la persona titular acredite experiencia en derechos de las mujeres y atención a víctimas de violencia. En vista de esto, es fundamental que el Congreso de la Unión publique en el Diario Oficial de la Federación el dictamen por el que se reforma la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia en materia de Centros de Justicia para las Mujeres, elaborado por la Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Diputados desde diciembre de 2021; de lo contrario la sostenibilidad de estos servicios está en permanente riesgo. Además de los aspectos ya comentados, esta reforma incorpora los objetivos que persiguen los Cejum, los servicios que deben proporcionar, las instituciones que concurren para ello y la asignación de presupuesto para su funcionamiento.

Las fiscalías son instituciones que oscilan entre promover la denuncia y la sanción, por un lado, y desincentivar a las personas que han decidido denunciar, por el otro. Poder denunciar es un derecho de las víctimas de delitos y violaciones a los derechos humanos, más no es una obligación. Requerirles tal cosa contraviene, por ejemplo, la Ley General de Víctimas que señala que las víctimas tienen derecho a la protección estatal, incluido su bienestar físico, psicológico y la seguridad de su entorno, sin importar que se encuentren en un procedimiento penal o de cualquier otro tipo. No debe olvidarse que el fin último de los Centros de Justicia para las Mujeres es garantizar la reconstrucción del proyecto de vida de las usuarias y esto implica acceder a la justicia. Sin embargo, este no es el único elemento necesario para la efectiva reconstrucción de una vida, de ahí la importancia de los Cejum, los servicios que ofrecen y su carácter interinstitucional.

124 EQUIS: Justicia para las mujeres, *Centros de Justicia para las Mujeres (CEJUM). Informe sobre el estado de la política pública a nivel nacional*, México, 2017. Disponible en: https://equis.org.mx/centros-de-justicia-para-las-mujeres/.

12
La NOM-046 para atender la violencia familiar, sexual y contra las mujeres

Friné Salguero, Eugenia Likar y Cristina Santana

En México la NOM-046-SSA2-2005, mejor conocida como la NOM-046, dicta los criterios para detectar, prevenir, atender, orientar y notificar al Estado sobre los casos de violencia sexual y familiar, mediante lineamientos cuyo cumplimiento es obligatorio para todo el Sistema Nacional de Salud. Esta norma considera, entre otras cosas, que la violación sexual es una urgencia médica que debe ser atendida de manera inmediata, permitiendo el acceso al aborto y obligando a las instituciones de salud a garantizar este derecho.

En el año 2016, la NOM-046 fue modificada para eliminar el requisito de denuncia ante el Ministerio Público por parte de la víctima, así como el permiso por parte de la autoridad competente para poder acceder a abortos por violación. Actualmente basta con una solicitud por escrito en la que, bajo protesta de decir verdad, la víctima exprese que el embarazo es producto de violación y, en el caso de menores de 12 años, la autorización de padre, madre o tutor. Además, la reforma estableció la obligatoriedad de las instituciones públicas de contar con personal médico no objetor de conciencia para garantizar la atención.

En su momento estos cambios a la NOM-046 fueron motivo de debate. Hubo sectores para quienes estas modificaciones representaban una invasión a las atribuciones legales de los gobiernos estatales por parte del Gobierno federal.[125] Así, el Poder Legislativo de Aguascalientes y el Gobierno de Baja California presentaron controversias constitucionales que finalmente fueron rechazadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2022. Para otros sectores, eliminar el requisito de denuncia significaba una carta abierta para que las mujeres acudieran indiscriminadamente a solicitar abortos alegando haber sido víctimas de violación; o bien dejar en mayor desprotección a niñas y adolescentes en círculos de violencia sexual, en tanto pudieran abortar sin la compañía de quienes ejercen su patria potestad.[126] Estas posturas parten de ideas altamente estigmatizantes sobre las mujeres y asumen que los círculos de violencia sexual están fuera del entorno familiar cuando en realidad México ocupa el primer lugar en abuso sexual infantil entre los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el 90% de esos casos ocurren en las propias familias.[127] Exigir la autorización de padres, madres o tutores para que niñas y adolescentes puedan abortar implica, en muchos de los casos, necesitar de la anuencia de los principales agresores.

Las restricciones impuestas a las víctimas de violación que no cuenten con una denuncia y la autorización judicial para acceder a abortos constituyen formas de discriminación y violencia institucional porque limitan la autonomía para tomar decisiones en torno a la propia salud y vida. Por supuesto que las víctimas tienen derecho a denunciar, a saber cómo hacerlo y a que las instancias responsables les brinden atención y asesoría para este fin, sin embargo para muchas de ellas la denuncia no significa un resarcimiento del daño o impartición de justicia sino, al contrario, un obstáculo para acceder a servicios de salud oportunos y de calidad.

Las modificaciones a la NOM-046 son producto del trabajo articulado de movimientos feministas, organizaciones civiles y personas tomadoras de decisiones. Representan un avance fundamental en materia de derechos y salud sexual y reproductiva así como de atención expresa a los casos de violencia sexual. Sin embargo, todavía existen barreras para su efectiva implementación y es necesario que los congresos locales de algunos estados, tales como Campeche, Colima, Guerrero y Quintana Roo, reformen sus códigos penales de conformidad con la Ley General de Víctimas y la propia NOM-046 para eliminar los requisitos de autorización y denuncia para acceder al aborto por violación. Asimismo, es necesario dar a conocer la Norma y su funcionamiento entre el personal de salud y las autoridades responsables.

125 Eduardo Murillo, "Avala SCJN aborto a menores de edad en caso de violación", *La Jornada*, 24 de mayo de 2022. Disponible en: https://www.jornada.com.mx/notas/2022/05/24/sociedad/avala-scjn-aborto-a-menores-de-edad-en-caso-de-violacion/.

126 Francisco Vázquez Gomez Bisogno, "Las menores de edad víctimas de violencia sexual. La respuesta inconstitucional del Estado mexicano a través del espejismo generado por la NOM-046", *Revista Penal México*, Vol. 9 , Núm. 16-17, 2020. Disponible en: https://revistaciencias.inacipe.gob.mx/index.php/01/article/view/327.

127 Karina Aguilera Karina, "México está en primer lugar de la OCDE en violencia física, abuso sexual y homicidio de niñas, niños y adolescente", *Cuestione*, 17 de junio de 2022. Disponible en: https://cuestione.com/nacional/mexico-primer-lugar-ocde-violencia-fisica-abuso-sexual-homicidios-ninos-ninas-adolescentes/.

Lo público es nuestro. Hallazgos sobre la NOM-046

Durante más de una década, el Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir A.C. ha trabajado fortaleciendo y acompañando movimientos de jóvenes, mujeres indígenas y —más recientemente— mujeres afromexicanas, para que exijan y avancen sus derechos sexuales y reproductivos, entre otros. En los últimos seis años, el trabajo de estos grupos se ha enfocado en el monitoreo de la Estrategia Nacional para la Prevención del Embarazo en Adolescentes (ENAPEA) y los servicios de salud sexual y reproductiva en clínicas urbanas y rurales, con el objetivo de realizar incidencia informada con personas tomadoras de decisiones y prestadoras de servicios. Así, las juventudes, mujeres indígenas y afromexicanas que acompañamos han realizado una investigación en campo en 13 estados de la República Mexicana mediante solicitudes de acceso a la información, entrevistas y ejercicios de usuarias simuladas. La intención ha sido conocer cómo es la implementación de la NOM-046 y la atención a mujeres y otras personas con capacidad de gestar que buscan información sobre aborto en casos de violencia sexual.

Entre los principales hallazgos encontraron que en Chiapas, Campeche, Durango, Estado de México, Michoacán, Guanajuato, Guerrero, Quintana Roo, Sonora, Veracruz y Yucatán —que representan el 84% de los estados en los que se llevó a cabo la investigación—, el personal médico vinculó la atención a la salud de las víctimas de violencia sexual con la denuncia ante el Ministerio Público.[128] En Quintana Roo, el personal de salud se negó a brindar atención en tanto las mujeres no hicieran una denuncia previa.[129] En este estado se reportó una sola interrupción legal del embarazo (ILE) por violación entre 2009 y 2016, aunque durante el mismo periodo hubo 979 denuncias ante el Ministerio Público.[130] En Veracruz, el personal de salud canalizó a las usuarias víctimas de violencia sexual al Ministerio Público sin mayor claridad sobre el tránsito de vuelta al Sistema de Salud y las autoridades estatales declararon inexistente la información relativa a las cifras de ILE por violación entre 2009 y 2016, periodo en el que hubo 24,523 denuncias ante el Ministerio Público.[131]

En otros estados, como Chiapas y Durango, aunque se aseguró primero la atención, el personal médico posteriormente derivó a la víctima a la Procuraduría de Justicia, al Ministerio Público o convocó a la Policía municipal a la clínica sin considerar si la persona deseaba o no denunciar.[132] Es importante mencionar que si bien la NOM-046 establece circunstancias bajo las cuales el personal de salud debe dar aviso inmediato al Ministerio Público —por ejemplo, cuando existen lesiones que pongan en peligro la vida o la integridad corporal, o cuando haya riesgo en el traslado— esto no equivale a una denuncia y no debe representar una limitante para brindar la atención. Vía solicitudes de acceso a la información se supo que en Durango la Secretaría de

128 ILSB, Lo Público es Nuestro, México, 2019, Disponible en: www.ilsb.org.mx.

129 ILSB, *Recomendaciones para prevenir el embarazo en adolescentes por medio de los servicios de salud sexual y reproductiva en Quintana Roo*, México, 2019. Disponible en www.ilsb.org.mx.

130 GIRE, *Violencia sin interrupción*, México, 2017. Disponible en: https://aborto-por-violacion.gire.org.mx/#/.

131 ILSB, *Recomendaciones para prevenir el embarazo en adolescentes por medio de los servicios de salud sexual y reproductiva en Veracruz*, México, 2019. Disponible en: www.ilsb.org.mx.

132 ILSB, *Recomendaciones para prevenir el embarazo en adolescentes por medio de los servicios de salud sexual y reproductiva en Chiapas*, México, 2019 e ILSB, *Recomendaciones para prevenir el embarazo en adolescentes por medio de los servicios de salud sexual y reproductiva en Durango*, México, 2019. Disponibles en www.ilsb.org.mx.

Salud no realizó capacitaciones específicas en salud sexual y reproductiva al personal médico y que en Michoacán no hubo compra de Pastillas de Anticoncepción de Emergencia (PAE) ni información disponible sobre los patrones de distribución de este medicamento.[133]

Las investigaciones comprobaron que en algunos estados con mayor concentración de población indígena como Chiapas, Oaxaca y Guerrero, los servicios de salud sexual y reproductiva carecen de material informativo en lenguas indígenas y personal contratado o disponible para fungir como traductor o intérprete. También se constató que el desconocimiento y los prejuicios del propio personal de salud abonan a la revictimización de las personas usuarias y al incumplimiento de la atención integral que estipula la NOM-046. En Michoacán, por ejemplo, las directices institucionales de algunos centros de salud para atender abortos estaban basadas en creencias religiosas en vez de científicas; y en Veracruz parte del personal médico consideró que las víctimas eran responsables o promovían la agresión sexual.[134]

Derivado de estos hallazgos, las redes de activistas han implementado una serie de acciones en sus estados. Por ejemplo, difundir la ruta de atención de la violencia sexual en unidades de salud, crear cápsulas sonoras en lenguas originarias con información científica y culturalmente pertinente sobre derechos sexuales y reproductivos, y desarrollar proyectos y acciones de capacitación para el personal de salud junto a instituciones públicas.

133 ILSB, *Recomendaciones para prevenir el embarazo en adolescentes por medio de los servicios de salud sexual y reproductiva en Michoacán*, México, 2019. Disponible en www.ilsb.org.mx.

134 ILSB, *Recomendaciones para prevenir el embarazo en adolescentes por medio de los servicios de salud sexual y reproductiva en Oaxaca*, México, 201 e ILSB, *Recomendaciones para prevenir el embarazo en adolescentes por medio de los servicios de salud sexual y reproductiva en Guerrero*, México, 2019. Disponibles en www.ilsb.org.mx.

Algunas consideraciones y recomendaciones

En México, entre 2016 y 2021, la violencia contra las mujeres incrementó en un 4% y la violencia sexual en un 8.2%.[135] Pese a ello las denuncias disminuyeron en casi dos puntos porcentuales durante el mismo periodo de tiempo.[136] Se estima un subregistro del 97.3% de violaciones que no se denunciaron o que no tienen carpeta de investigación en el periodo de julio a diciembre del 2021.[137] Las mujeres no denuncian en gran medida porque no confían en las autoridades y consideran que muy probablemente serán revictimizadas durante el proceso.[138] Sin embargo, y específicamente ante casos de violencia sexual, la mayoría de las mujeres que sí denuncian tampoco acceden a una adecuada atención en salud. De las 111,413 denuncias por violación sexual que se recibieron en las Procuradurías Generales de Justicia locales y en la Procuraduría General de la República de enero de 2009 a junio de 2016, solo se reportaron 63 procedimientos de aborto por violación en las Secretarías de Salud locales, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).[139]

En los estados donde se investigó la implementación de la NOM-046 se encontró que la atención para las personas que vivieron violencia sexual se brinda de manera limitada en relación con la cantidad de casos de violencia sexual de los que se tiene registro, y que de una u otra manera la atención en salud queda vinculada a la maquinaria penal. Esto, además de contravenir el marco normativo mexicano y las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que la sostienen, tiene múltiples consecuencias negativas para las personas que han vivido violencia, como la falta de atención oportuna para recibir anticoncepción de emergencia, profilaxis post exposición a VIH y otras infecciones de transmisión sexual (ITS), y acceso a abortos legales, seguros y gratuitos.[140]

Priorizar la denuncia responde a una lógica que implica no creerle a las mujeres y otras personas con capacidad de gestar; agregar trabas y procedimientos que obstaculizan el acceso a la salud; creer que la justicia y la reparación se restringen al sistema penal; y desconocer los altos índices de impunidad que existen en México. Es un efecto inesperado del punitivismo que nos muestra cómo, ante la violencia, las personas e instituciones enfrentamos serias dificultades para concebir otras formas de actuar más allá de lo penal aún cuando tenemos la posibilidad de hacerlo, como ocurre con la NOM-046.

Es necesario problematizar todo aquello que el Estado desatiende en términos de prevención, protección y generación de mejores políticas públicas cuando está plenamente abocado a tipificar y "castigar" delitos. Ante la violencia sexual es fundamental que fortalezca sus respuestas, sobre todo en lo local, con un enfoque de prevención, protección y atención integral. En materia de salud es importante que los congresos locales de los estados que aún no lo han hecho modifiquen sus códigos penales para el debido cumplimiento de la Ley General de Víctimas y la

135 INEGI, *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH)*, México, 2021. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2021/.

136 *Idem.*

137 México Evalúa, "Crece la cifra negra de la violencia sexual: en 2021, el 99.7% de los casos no se denunciaron", 8 de marzo de 2022. Disponible en: https://www.mexicoevalua.org/crece-la-cifra-negra-de-la-violencia-sexual-en-2021-el-99-7-de-los-casos-no-se-denunciaron.

138 INEGI, *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH)*, México, 2016. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/programas/endireh/2016/.

139 ILSB, *Prevenir embarazos no deseados en adolescentes en casos de violencia sexual Recomendaciones para cumplir con la norma oficial mexicana en violencia familiar, sexual y contra las mujeres*, 2021. Disponible en: https://ilsb.org.mx/wp-content/uploads/2021/12/LPN_Incidencia_Nom-46_Embarazos-no-deseados_VF.pdf.

140 En 2021 la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió por unanimidad que es inconstitucional criminalizar el aborto de manera absoluta y se pronunció por primera vez a favor de garantizar el derecho de las mujeres y personas gestantes a decidir, sin enfrentar consecuencias penales. Las razones de la Corte obligan a todas y todos los jueces de México, tanto federales como locales. A partir de ahora, al resolver casos futuros, deberán considerar que son inconstitucionales las normas penales de las entidades federativas que criminalicen el aborto de manera absoluta, como lo son los tipos penales que no contemplen la posibilidad de interrumpir el embarazo en un periodo cercano a la implantación o las normas que solo prevean la posibilidad de abortar como excusas absolutorias.

NOM-046; y que el Estado realice acciones urgentes para proveer servicios que cumplan con estándares de disponibilidad, accesibilidad, aceptabilidad y calidad que protejan la vida, los derechos y las oportunidades de las mujeres y otras personas con capacidad de gestar en toda su diversidad.

En términos de la aplicación de la NOM-046 resulta fundamental que se brinden y difundan las directrices y mecanismos internos necesarios al personal médico y de enfermería para su adecuada implementación, entre ellas el manual de procedimientos apropiado y la ruta crítica para la atención a las personas víctimas de violencia sexual. Además, que se desarrollen e implementen capacitaciones obligatorias anuales para el personal médico y de enfermería en cuyos contenidos deben incluirse, entre otras cuestiones, los criterios para tener acceso a profilaxis post exposición para VIH y otras ITS, anticoncepción de emergencia e interrupción voluntaria del embarazo, así como la garantía de que no haya repercusiones legales o administrativas para el personal que dé esta atención. A la par, el Estado también debe garantizar la disponibilidad y provisión de los insumos necesarios para brindar atención oportuna y de calidad a las víctimas de violencia sexual.

Los servicios de salud deben proporcionar información sobre alternativas de atención y apoyo en los casos de violencia sexual y familiar a las personas usuarias y hacerlo con pertinencia cultural. Asimismo, deben informar a las víctimas sobre su derecho a denunciar los hechos pero sin obligación de hacerlo, realizar el registro en la Dirección General de Información en Salud de todos los casos de violencia sexual atendidos, así como del tipo de atención que se dio a la víctima y su seguimiento. Garantizar la presencia de personal médico y de enfermería no objetor de conciencia en las unidades de salud, y de personas traductoras e intérpretes en lenguas indígenas, es también fundamental.

Finalmente, el Estado debe reconocer que no ha logrado disminuir la violencia sexual y que, además de garantizar la atención, debe modificar las causas estructurales que la provocan, fortaleciendo, junto a la ciudadanía, comunidades y espacios de participación en donde las mujeres se sientan seguras y construyan redes de apoyo.[141]

141 Si conoces a alguien que haya vivido violencia sexual y busque orientación sobre sus derechos e información para recibir atención en salud, acompañamiento psicológico o legal visita www.tiempofuera.mx.

13 Las alternativas que dejan de serlo

Estefanía Vela Barba

Frente a las críticas al sistema penal es natural preguntar por las alternativas que existen para garantizar la seguridad y la justicia. Si la respuesta no es la cárcel, entonces ¿qué sí es? Si la ruta no es ante las fiscalías, ¿en dónde sí hay que proceder? El movimiento feminista debería apuntar hacia las alternativas que efectivamente contribuyan a resolver los múltiples problemas sociales que existen, incluidos el de la discriminación y la violencia por razón de género. Esto, sin embargo, no es tan fácil. Existen múltiples obstáculos para la ideación, reconocimiento e implementación de alternativas para atender estos problemas. Este ensayo está enfocado en apenas uno de ellos: la forma en que el mismo sistema penal impide el uso de otros mecanismos de justicia o los engulle hasta que no son nada más que una extensión suya.

Para ejemplificar cómo es que el sistema penal se puede interponer en la utilización de mecanismos alternativos de justicia, el primer apartado de este texto retoma el caso de Félix Salgado Macedonio, candidato a la gubernatura del estado de Guerrero, acusado de múltiples delitos sexuales. El segundo esboza otras formas en las que el sistema penal ha terminado´por monopolizar la justicia en México y muestra las implicaciones de ello para la construcción de justicias fuera del ámbito penal.

Félix Salgado Macedonio es un político mexicano que ha ocupado distintos cargos públicos, incluida una diputación federal, una presidencia municipal (de Acapulco, Guerrero) y una senaduría en 2018. A finales de 2020, Salgado Macedonio solicitó una licencia del Senado para contender, por tercera ocasión, por la gubernatura de Guerrero como candidato del partido Morena.[142] En ese contexto, el periódico *Milenio* publicó una nota dando cuenta de una denuncia de 2016 en la que señalaba a Salgado Macedonio por violentar sexualmente a una mujer siendo él su jefe en la edición guerrerense del periódico *La Jornada*.[143] Como miles de otros casos, este yacía enterrado en la Fiscalía de Guerrero.

A partir de la revelación de *Milenio*, las historias de otras mujeres que acusaban a Salgado Macedonio de violentarlas sexualmente aparecieron en los medios. El asunto no solo puso la atención sobre la Fiscalía de Guerrero, sino sobre Morena y sus integrantes, incluido el presidente de la República.[144] Incluso suscitó la movilización de decenas de mujeres morenistas que se unieron para exigir que su partido no respaldara a Salgado Macedonio.[145]

Esta exigencia no solo se articuló políticamente, sino por medio de la vía legal ante la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia de Morena (CNHJ), el máximo órgano de justicia del partido. La CNHJ cuenta con diversas facultades que le hubieran permitido obstaculizar la candidatura de Salgado Macedonio e incluso expulsarlo del partido.[146] Así, esta representaba una ruta paralela a la penal —y mucho más expedita— para fiscalizar la violencia que se le atribuía al político e impedir que fuera candidato de Morena.[147] Por esta razón, la propia CNHJ inició un procedimiento en contra de Salgado Macedonio el 11 de enero de 2021 y lo concluyó poco menos de dos meses después.

El resultado fue favorable para Salgado Macedonio, pues la CNHJ determinó la "inexistencia" de la violencia sexual. No obstante, lo que vale la pena

142 De acuerdo con el Sistema de Información Legislativa, el 16 de septiembre de 2020 fue la fecha inicial de la licencia. Salgado Macedonio es uno de los fundadores del Partido de la Revolución Democrática. Todos los cargos por los que contendió y que ejerció antes de 2018 los hizo estando en el PRD. Ya al Senado entró como parte de Morena. Ver: http://sil.gobernacion.gob.mx/Librerias/pp_PerfilLegislador.php?Referencia=9221881#Licencias.

143 Liliana Padilla, "Félix Salgado, acusado de abuso sexual", *Milenio*, 11 de noviembre de 2020. Disponible en: https://www.milenio.com/policia/felix-salgado-acusado-de-abuso-sexual.

144 A pesar de las múltiples denuncias, la respuesta del presidente de la República fue la de afirmar que en "tiempos de elecciones [hay] acusaciones de todo tipo". En última instancia, argumentó López Obrador, había que "tenerle confianza al pueblo" y dejar que la gente decida si lo quieren o no de gobernador. Conferencia de prensa matutina del presidente Andrés Manuel López Obrador, 17 de febrero de 2021. Versión estenográfica disponible en: https://lopezobrador.org.mx/2021/02/17/version-estenografica-de-la-conferencia-de-prensa-matutina-del-presidente-andres-manuel-lopez-obrador-471/.

145 Almudena Barragán, "Más de 100 diputadas de Morena exigen que se retire la candidatura de Salgado Macedonio tras las acusaciones de violación", *El País*, 12 de enero de 2021. Disponible en: https://elpais.com/mexico/2021-01-13/mas-de-100-diputadas-de-morena-exigen-que-se-retire-la-candidatura-de-salgado-macedonio-tras-las-acusaciones-de-violacion.html.

146 En el artículo 49 de los Estatutos de Morena se pueden leer las facultades de la CNHJ. Estos se pueden consultar en: https://www.morenacnhj.com/_files/ugd/3ac281_7e0e1d5f356a4e94954829d968cea956.pdf.

147 Desde su diseño normativo, el derecho partidista y el derecho electoral, particularmente en época de campañas, tienen tiempos mucho más acotados que el derecho penal. Los casos se resuelven más velozmente. El mismo caso de Salgado Macedonio es un ejemplo de ello: desde que se inició el proceso a que se emitió la resolución pasaron *menos* de dos meses.

analizar es la manera en la que la CNHJ llegó a esa conclusión y el papel que el derecho penal jugó en todo ello.[148] [149]

Uno de los asuntos principales que tenía que dilucidar la CNHJ era si Salgado Macedonio había cometido violencia de género. Sobre esta cuestión, la CNHJ comenzó reconociendo la variedad de notas periodísticas referentes a las acusaciones contra Salgado Macedonio que constaban en el acervo probatorio. Determinó, sin embargo, que las notas aludían a "conductas que derivan de dos tipos penales, como lo son la violación y abuso sexual".[150] Esto es: calificó las acusaciones como acusaciones *penales*. A partir de esa clasificación, la CNHJ argumentó que no tenía "facultades para juzgar en materia penal". A ello, la CNHJ le sumó el hecho de que Salgado Macedonio presentó una constancia de no antecedentes penales para determinar "la inexistencia de violencia de género".[151]

Un segundo asunto que la CNHJ tenía que resolver y para el cual desplegó la misma lógica de primero calificar al asunto como penal para después declararlo fuera de su ámbito de competencia se relaciona con la "buena fama" de Salgado Macedonio. De acuerdo con el artículo 46 de los estatutos del partido, "es responsabilidad de Morena admitir y conservar en su organización personas que gocen de buena fama pública".[152] La pregunta que debía resolver la CNHJ era si Salgado Macedonio cumplía o no con este criterio. Lo que concluyó la CNHJ al respecto fue lo siguiente:

> **de las pruebas aportadas por el demandado, las cuales son en su mayoría documentales públicas, *comprueban que no ha sido juzgado por algún delito* o ha realizado actos que conlleven en la inhabilitación como servidor público, asimismo las pruebas aportadas solo generan indicios de situaciones que la presente Comisión *no tiene las facultades de investigar y sancionar,* siendo en su mayoría notas periodísticas, por lo que no se puede determinar la fama pública a partir de estas.**[152]

Si juzgar a Salgado Macedonio no le correspondía a la CNHJ —porque lo que se le atribuía eran delitos y los delitos son facultad exclusiva de las autoridades penales—, ¿qué sí le correspondía en este caso concreto, según la institución? Referir el caso a otras autoridades, particularmente las penales.[154]

---

148 Existen dos procesos en contra de Salgado Macedonio ante la CNHJ. El primero es el iniciado por Basilia Castañeda, fundadora de Morena y una de las denunciantes de Salgado Macedonio, el 5 de enero de 2021. En la página de la CNHJ, sin embargo, no ha sido posible encontrar las resoluciones a este procedimiento. Digo "resoluciones", en plural, porque, de lo que he podido reconstruir, la primera decisión consistió en sobreseer el caso. Ante esto, Casteñeda acudió al Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, mismo que, en la resolución TEE/JEC/084/2021 del 11 de mayo de 2021, revocó el acuerdo de sobreseimiento de la CNHJ, instruyéndole emitir una nueva resolución. ¿En qué consistió la segunda resolución? No lo sé. En el noveno y último comunicado que publicó Castañeda en el portal SemMéxico simplemente afirma que: "La respuesta de las autoridades de investigación penal y de investigación intrapartidaria han sido, hasta ahora, de impunidad. Bajo formalismos legales han limitado y obstaculizado el acceso a la justicia". Disponible en: https://www.semmexico.mx/comunicado-9-basilia-castaneda-maciel/.

149 El 27 de febrero de 2021 la CNHJ emitió finalmente su resolución (Resolución de la Comisión Nacional de Honestidad y Justicia del expediente CNHJ-GRO-014/2021 del 27 de febrero de 2021). El corazón de la decisión está dividido en tres grandes apartados, relacionados cada uno con un "agravio" distinto: la violencia de género atribuida a Salgado Macedonio (CNHJ/P2/AJCG/JEBP, páginas 25-32), su "buena fama pública" (CNHJ/P2/AJCG/JEBP, páginas 32-36) y la justificación de su registro como precandidato (CNHJ/P2/AJCG/JEBP Páginas 36-41). Lo que la CNHJ enfatizó en su publicidad es el tercer punto, porque es el único que resolvió en contra de Salgado Macedonio. La CNHJ determinó que la Comisión Nacional de Elecciones no había justificado adecuadamente porqué él cumplía con el perfil de Morena. Por esta razón, instruyó que se volviera a analizar si él cumplía con el perfil para ser precandidato. El 26 de febrero de 2021 tanto en su cuenta de Twitter, como en su cuenta de Facebook, la CNHJ publicó una imagen, acompañada de un breve texto, haciendo referencia al caso. En la imagen se lee: "Derivado del procedimiento de oficio iniciado por esta Comisión […] este órgano intrapartidiario resuelve —por unanimidad de votos— instruir a las Comisiones Nacional de Elecciones y Nacional de Encuestas, la reposición del procedimiento de evaluación de perfiles para la selección de candidata o candidato a la gubernatura del estado de Guerrero". Ver: https://twitter.com/CNHJ_Morena/status/1365476977839394817?ref_src=twsrc%5Etfw.

150 CNHJ/P2/AJCG/JEBP, p. 25.

151 La no constancia de antecedentes penales se volvió una de las principales defensas del candidato. "Todos esos son puros recortes periodísticos que tienen como finalidad que no me registre como candidato a gobernador, está constancia de no antecedentes penales con fecha de ayer prueba mi inocencia, soy inocente, y todos esos recortes periodísticos y todos lo que se ha dicho son para frenar la 4t, frenar al gobierno que encabeza nuestro presidente Manual López Obrador, el mejor presidente del Mundo, con esa constancia se tiran todas las calumnias hechas en mi contra y me reservo el derecho a proceder legalmente contra quienes me han difamado." CNHJ/P2/AJCG/JEBP, pp. 19, 29 y 30

152 Artículo 46 de los Estatutos de Morena.

153 CNHJ/P2/AJCG/JEBP, p. 35. Énfasis propio.

154 "Asimismo en búsqueda del cumplimiento de protección de los derechos humanos y garantizar una perspectiva de género, es que se dio vista a las siguientes autoridades del presente caso para que, en el ámbito de sus atribuciones realicen lo que conforme a derecho corresponda, las autoridades son

El razonamiento que desplegó la CNHJ para lidiar con las acusaciones al candidato a la gubernatura de Guerrero es peligroso: si la conducta que se le atribuye a una persona puede constituir un delito, el juicio sobre ésta se vuelve competencia *exclusiva* de lo penal, de las fiscalías. El resto de las autoridades —como, en este caso, la CNHJ— se asumen impedidas para actuar en cualquier sentido, porque hacerlo implicaría extralimitarse en sus funciones. Implicaría investigar lo que no tienen el poder para investigar. Pronunciarse sobre lo que no deben. La CNHJ reconoce que *todas* las autoridades del Estado, incluyéndola, deben procurar el respeto a los derechos humanos. Pero hechos como los denunciados parece que no deben entenderse como una vulneración de derechos, sino *solo* como la comisión de un delito. Siguiendo esta lógica, la única justicia posible es, entonces, la penal.

La postura de la CNHJ está equivocada, pues un mismo hecho puede contradecir los mandatos contenidos en distintas leyes. Algo puede ser delito y al mismo tiempo ser una falta partidista o un ilícito electoral. En el caso de Salgado Macedonio: la violencia que se le atribuye puede configurar tanto una vulneración de la legislación penal de Guerrero, como una violación a los estatutos de Morena. La competencia de la CNHJ efectivamente es sobre los estatutos de Morena, no sobre la legislación penal, pero esa competencia sí le permitía investigar los hechos atribuidos a Salgado Macedonio y articularlos como una vulneración a los principios del partido. Si bien la consecuencia de esta conclusión no hubiera sido la cárcel —pues eso sí es exclusivo del ámbito penal—, la CNHJ hubiera podido decretar otras sanciones y dictar una variedad de medidas reparatorias.[155] Al usar al derecho penal como razón de su incompetencia, la CNHJ lo volvió un obstáculo para el acceso a la justicia.

Lo aquí descrito lleva a pensar en las distintas maneras en las que el propio sistema penal puede fungir como un barrera para el uso de rutas paralelas. En lo que resta de este ensayo, se ofrecen cinco ejemplos concretos de cómo el instinto de recurrir al ámbito penal impide la búsqueda de justicias alternativas.

La incompetencia

La primera, por supuesto, es cuando una persona acude a una vía no penal —como la CNHJ de Morena— pero la autoridad no resuelve su caso porque considera que lo que le ocurrió es un delito y que su atención le corresponde, más bien, a las autoridades penales. Es el derecho penal como excusa para la incompetencia. ¿Qué tan frecuente es este escenario? Con la información pública disponible, es imposible saberlo. Por ahora, lo que tenemos son anécdotas, y la de Salgado Macedonio no es la única.

---

las siguientes: Instituto Nacional Electoral, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Guerrero, Fiscalía Especializada en Delitos Sexuales y Violencia Intrafamiliar del Estado de Guerrero, Fiscal Especializada para la Protección de los Derechos Humanos del Estado de Guerrero, Coordinadora General del Centro de Justicia para Mujeres del Estado de Guerrero, Secretaría de la Mujer de Guerrero, Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas del Estado de Guerrero, Fiscalía Especializada en Delitos Electorales, Secretaría de Mujeres del Comité Ejecutivo Nacional de Morena, Comité Ejecutivo Nacional de Morena, Comisión Nacional de Elecciones de Morena". CNHJ/P2/AJCG/JEBP, p. 29.

155 El artículo 64 de los estatutos de Morena establece las sanciones que se le pueden imponer a la persona que vulnera la normatividad de Morena. Incluye, entre otras, amonestación privada, amonestación pública, suspensión de derechos partidarios, la negativa o cancelación de su registro como (pre) candidato y la obligación de resarcimiento del daño patrimonial ocasionado.

En Intersecta participamos en una mesa de trabajo sobre violencias en las universidades y una servidora pública de la Secretaría de Educación Pública nos mencionó que los casos de violencia, cuando son un delito, son referidos por las autoridades *educativas* a las fiscalías para que estas se encarguen de ellos. Esto a pesar de que la Ley General de Educación, entre otras, le otorga a las autoridades educativas la facultad de atender directamente a las víctimas, sin distinguir entre violencias.[156] En este caso la ley *no* les impide actuar frente a posibles delitos, sino que las autoridades universitarias *eligen* no actuar frente a ellos porque los entienden como responsabilidad exclusiva de lo penal.

En relación con el ámbito laboral, es frecuente que en talleres o conferencias se nos pregunte a Intersecta por la obligación que tienen los patrones de actuar en casos de acoso sexual. La cuestión que se nos consulta una y otra vez es: ¿Deben esperar las personas empleadoras a que las personas trabajadoras sean condenadas penalmente por acoso para despedirlas? La respuesta es clara: no es necesario esperar, porque los centros de trabajo tienen la facultad de despedir a una persona por acoso sexual. De hecho, los centros de trabajo tienen la facultad de despedir a las personas sin importar la razón, siempre que se muestre la causa de despido o se le indemnice a la persona despedida.[157] Lo que revela la pregunta es que al caracterizar algo como un delito —en este caso el acoso sexual— las personas creen que este es responsabilidad exclusiva de las fiscalías. Una vez más, esta lógica obstaculiza la activación de otras vías de justicia.[158]

No hay que olvidar que, en prácticamente todas las jurisdicciones del país, hay una variedad de conductas que han sido tipificadas como delito en el nombre de los derechos de las mujeres. Las redacciones de los delitos son tan amplias en algunos casos que es difícil pensar en supuestos que quedan fuera del alcance penal. Por ejemplo, el Código Penal del Distrito Federal [sic] define el acoso sexual, entre otras cosas, como la realización "de una conducta de naturaleza sexual indeseable para quien la recibe".[159] Si lo que cabe en esta definición se vuelve competencia exclusiva de las fiscalías no habría instancia capaz de resolver ningún caso de violencia sexual al interior de los partidos, las escuelas, los centros de trabajo o las instituciones públicas, por mencionar algunos ejemplos. Por eso es tan importante señalar y resistir esta lógica.

La referencia

Una segunda forma en la que el derecho penal interfiere en la gestión de otras vías tiene que ver con la obligación que tienen las autoridades de *referir* a lo penal. En estos casos, las autoridades sí *resuelven* el asunto (a diferencia de la CNHJ), pero, al hacerlo, de cualquier manera le hacen llegar el caso a las autoridades penales. La referencia *va de cajón*, sin necesariamente consultar con las víctimas si es lo que desean o no.

Por ejemplo: la Comisión Nacional de Derechos Humanos se ha vuelto una instancia para denunciar

156 Intersecta, *Discriminación y violencias en las universidades. Datos, leyes y buenas prácticas*, México, Consejo para Prevenir y Eliminar la Discriminación de la Ciudad de México, 2020, p. 121. Disponible en: https://copred.cdmx.gob.mx/storage/app/media/informe-discriminacion-y-violencias-en-las-universidades-datos-leyes-y-buenas-practicas-volumen-i.pdf.

157 El artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo enlista las "causas de rescisión de la relación de trabajo, sin responsabilidad para el patrón". Entre las causas está "cometer el trabajador actos inmorales o de hostigamiento y/o acoso sexual contra cualquier persona en el establecimiento o lugar de trabajo". Esto solo significa que si el centro de trabajo quiere despedir *sin indemnizar* a la persona trabajadora debe mostrar que acosó. El proceso es exactamente el mismo que seguiría para todas las otras causales de despido justificado: investigar y mostrar o indemnizar.

158 La Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (ENDIREH 2021) proporciona información relevante sobre este punto. A saber: de las mujeres que alguna vez vivieron violencia en el ámbito escolar y que denunciaron la violencia que vivieron, el 90% acudió ante las autoridades escolares. La enorme mayoría. En comparación, solo el 9.8% acudieron a la fiscalía. De aquellas que vivieron violencias y denunciaron en el ámbito laboral, el 69% acudieron ante su propio centro de trabajo o sindicato. En contraste, solo el 21.9% acudió a la fiscalía. Esto sugiere que las mujeres prefieren las rutas más cercanas, ahí cuando existen o se identifican de forma clara; que lo penal no es necesariamente lo que más desean. ¿Hasta dónde la configuración actual respeta esta preferencia?

159 Artículo 179 del Código Penal del Distrito Federal.

casos de violencia obstétrica. Estas denuncias han culminado en una variedad de recomendaciones para el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Es común, sin embargo, encontrar que la CNDH refiera los casos a la Fiscalía General de la República. En recomendaciones recientes esta referencia aparece como una medida de reparación sin importar si las víctimas la han solicitado.[160] En otras palabras: las alternativas regresan a lo penal sin preguntar.

Otro ejemplo de esta referencia automática al sistema penal es el de la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005. Esta norma garantiza, entre otras cosas, el acceso al aborto en casos de violación. Su artículo 6.5.1. establece la obligación de que las instituciones de salud avisen al Ministerio Público "en los casos donde las lesiones u otros signos sean presumiblemente vinculados a la violencia familiar o sexual". La única excepción a esto es "en los casos en los cuales las lesiones que presente la persona no constituyan un delito que se siga por oficio", de acuerdo con el artículo 6.5.6. En estos casos se le *informará* a la persona sobre la posibilidad que tiene de denunciar ante la agencia del Ministerio Público. Ya dependerá de ella si denuncia o no. ¿Qué delitos se persiguen de oficio, sin depender de la voluntad de la víctima? Si bien la respuesta varía de jurisdicción a jurisdicción, una abrumante mayoría de los delitos se persiguen de oficio. Por tomar el ejemplo del Código Penal Federal: las lesiones, el abuso sexual y la violación. La NOM-046, en otras palabras, canaliza automáticamente a las instituciones penales la gran mayoría de asuntos de violencia familiar y sexual que llegan a las instituciones de salud. Uno de los impactos de esta referencia obligatoria es el señalado en el ensayo "La NOM-046 para atender la violencia familiar, sexual y contra las mujeres" de esta misma colección: mientras que el feminismo ha luchado para desvincular el acceso al aborto por violación de la denuncia penal, al mismo tiempo ha luchado por mandatar la intervención penal en casos de violación. Esto tiene como resultado que, cuando las personas buscan el acceso a la interrupción del embarazo por violación, haya una presunción de que la intervención penal es necesaria. Abortar es tu derecho, sí. Hacerlo con un policía junto aparentemente también lo es.

Son varias las razones que históricamente han llevado a distintos movimientos, incluido el feminista, a exigir que las autoridades penales se involucren *automáticamente* en situaciones de violencia sexual y de género, incluso sin que se les pregunte a las víctimas si es lo que quieren o no. Es importante notar que esto también puede tener efectos indeseados y uno de ellos es que las alternativas en la búsqueda de justicia se vuelvan una extensión más del derecho penal, impidiendo que haya opción que escape a su paradigma.

El engullimiento

La justicia restaurativa suele pensarse como un paradigma distinto y casi opuesto al penal pues, tradicionalmente, el foco, el proceso y el resultado de ambos es distinto. El sistema penal, al tener como posible resultado el encarcelamiento de una persona, ha erigido toda una serie de reglas y principios para limitar el abuso estatal. De ahí, por ejemplo, la presunción de inocencia, que pone la carga de la prueba sobre las fiscalías, que son quienes tienen que demostrar que una persona cometió un delito.[161] De ahí también, por poner otro ejemplo, el estándar de "más allá de la duda razonable". Si el Estado va a encarcelar a alguien, que sea porque no queda la menor duda —más allá de la duda razonable— de que cometió un delito. Mientras que el sistema penal está enfocado en el castigo carcelario para el agresor, la justicia restaurativa se distingue por poner la atención

160 Por ejemplo: "En el presente caso, la satisfacción comprende que las personas servidoras públicas adscritas al Hospital General La Paz colaboren ampliamente con las autoridades investigadoras, en el trámite y seguimiento de la queja que esta CNDH presente en el Órgano Interno de Control en el ISSSTE, así como en la integración de la indagatoria en la Fiscalía General de la República, en contra de las personas referidas en la presente Recomendación". Recomendación 91/2022, emitida por la CNDG el 29 de abril de 2022. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2022-04/REC_2022_091.pdf.

161 Una buena introducción a la justicia restaurativa, que incluye una comparación con el paradigma penal, puede leerse en Howard Zehr, *El pequeño libro de la justicia restaurativa*, Nueva York, Good Books, 2007.

en la víctima, la comunidad y su reparación.[162] ¿Qué ha pasado en México? Que el derecho penal parece haberse tragado a la justicia restaurativa.

Desde el 2008, con la reforma constitucional al sistema penal, se contemplaron "mecanismos alternativos de solución de controversias" en esta materia. Actualmente, la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal regula los mecanismos que pueden utilizarse para que las partes de un conflicto lleguen a un "acuerdo reparatorio".[163] Entre ellos están la mediación, la conciliación y las juntas restaurativas. ¿Cuál es el problema? Que, en la incorporación de algunos de los principios y mecanismos de la justicia restaurativa al ámbito penal, estos quedan trastocados. Si bien son un mecanismo "alternativo" de solución de controversias, operan bajo el paraguas penal, lo que implica que operan también bajo la amenaza penal.[164] Si se pacta un acuerdo reparatorio y se cumple, el efecto es que se extingue la acción penal, esto es: el Estado ya no puede perseguir a la persona acusada. Pero, si se incumple y no se llega a un acuerdo reparatorio, entonces el proceso penal sigue y la posibilidad de que la persona sea encarcelada se mantiene.

Este engullimiento de las alternativas a lo penal no es exclusivo de México. En Estados Unidos, por ejemplo, esto lleva décadas ocurriendo.[165] Por esta misma razón, las feministas de color abolicionistas tienden a ser críticas de la "justicia restaurativa": han visto cómo, más que reformar el sistema penal, esta ha sido engullida por él.[166] En este proceso, la "justicia restaurativa" ha servido para "enmascara[r] la continuación de los sistemas de opresión", ofreciendo una cara más amable a un aparato con las mismas prácticas violentas.[167]

Lo que quiero señalar es lo difícil que es tener alternativas fuera del sistema penal. Una razón es porque el mismo sistema termina por comérselas.

El impedimento

En 2021, se publicó en México la Ley General de Educación Superior. Por primera vez en la historia, se impusieron una variedad de obligaciones para las universidades relacionadas con la prevención, atención, sanción y reparación de la "violencia contra las mujeres" en particular. Entre las obligaciones, están las contenidas en el artículo 43, de las cuales

162 Según una tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: "Ahora bien, el concepto de 'duda' implícito en el principio *in dubio pro reo* debe entenderse como la existencia de incertidumbre racional sobre la verdad de la hipótesis de la acusación, incertidumbre que no solo está determinada por el grado de confirmación de esa hipótesis, sino también eventualmente por el grado de confirmación de la hipótesis de la defensa, en el supuesto de que existan pruebas de descargo que la apoyen. [...] La satisfacción del estándar de prueba no depende de la existencia de una creencia subjetiva del juez que esté libre de dudas, sino de la ausencia dentro del conjunto del material probatorio de elementos que justifiquen la existencia de una duda". Tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación "In Dubio Pro Reo. Interpretación del concepto de "duda" asociado a dicho principio", *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, enero de 2019, Libro 62, Tomo I, página 469. Disponible en: https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2018952.

163 La procedencia de los acuerdos reparatorios está en el artículo 187 del Código Nacional de Procedimientos Penales. Es importante mencionar que la posibilidad de usar estos mecanismos está restringida a ciertos delitos. Entre los excluidos están, por ejemplo, los "delitos de violencia familiar o sus equivalentes en las Entidades federativas", de acuerdo con el artículo 187 del Código Nacional de Procedimientos Penales. O sea, asumiendo que estos mecanismos sí son alternativas a la vía penal, no lo son para esta violencia en particular, que es una violencia que afecta a las mujeres de manera desproporcionada. La Encuesta Nacional de Seguridad Pública Urbana (ENSU) del INEGI muestra que la "violencia en el entorno familiar" afecta desproporcionadamente a las mujeres (véase la presentación de los resultados de septiembre de 2020 y septiembre de 2021. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ensu/doc/ensu2020_septiembre_presentacion_ejecutiva.pdf y https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/ensu/doc/ensu2021_septiembre_presentacion_ejecutiva.pdf. respectivamente. Es importante reconocer que estos mecanismos pueden, a su vez, ser utilizados para casos de violencia sexual. Por ejemplo, en la Ciudad de México, procederían para casos de acoso sexual, abuso sexual y violación al interior de la pareja, considerando que son delitos que se persiguen por querella (un supuesto de procedencia para los acuerdos reparatorios). Estas violencias, muestra la ENVIPE año con año, afectan desproporcionadamente a las mujeres. Volga Pilar de Pina Ravest, *Medios alternativos de solución de conflictos y violencia familiar contra las mujeres. Repensando los MASC desde la desigualdad,* Tesis para obtener el grado de Maestra en Derechos Humanos y Democracia, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, septiembre 2014.

164 Es importante reconocer que, conforme el artículo 189 del Código Nacional de Procedimientos Penales, al menos "La información que se genere como producto de los acuerdos reparatorios no podrá ser utilizada en perjuicio de las partes dentro del proceso penal".

165 Jerusalem Demsas, "The promise —and problem— of restorative justice", *Vox*, 23 de marzo de 2022. Disponible en: https://www.vox.com/22979070/restorative-justice-forgiveness-limits-promise.

166 "No estamos necesariamente en contra de la justicia restaurativa. De lo que estamos en contra es de la justicia restaurativa que está atada al sistema de seguridad en cualquiera de sus formas" Mimi E. Kim y V. Kalei Kanuha, "Restorative Justice and the Dance with the Devil", *Women and Social Work, Inc.*, Vol. 37, Núm. 2, 2022. Disponible en: https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/08861099221084830.

167 "Para nosotras que [...] tememos los patrones repetitivos de reformas que simplemente enmascaran la continuación de los sistemas de opresión, la justicia restaurativa ha estado por lo general ligada a las fuerzas autoritarias que supuestamente debe restringir. [...] Para personas adultas, la justicia restaurativa está disponible por lo general solo para quienes ya están atrapadas en el sistema penal; se ofrece como una alternativa pero está diseñada y controlada por los agentes de seguridad." *Idem.*

destaco la obligación de las instituciones de emitir "diagnósticos, programas y protocolos para la prevención, atención, sanción y erradicación de todos los tipos y modalidades de violencia". El mismo artículo, sin embargo, contempla una excepción: para el caso específico de la violencia contra las mujeres, *este artículo mandata la exclusión de "las medidas de conciliación o equivalentes como medio de solución de controversias"*.[168]

Mientras que en el derecho penal se incorporaron la conciliación, la mediación y las juntas restaurativas como mecanismos alternativos de solución de controversias y se permite a las víctimas elegir si quieren esta ruta, en el ámbito universitario, de acuerdo con la Ley General de Educación Superior, se prohibieron estos mecanismos. No importa si la víctima los quiere o no. La ironía es enorme: el derecho penal no solo engulle a los mecanismos alternos, sino que los monopoliza también. En el caso particular de las universidades, esto es lamentable considerando que son espacios en los que, en los últimos años, gracias al activismo de las estudiantes y particularmente de las profesoras, se venía innovando en lo que a la justicia se refiere. Por mencionar dos ejemplos: ya en la Universidad Nacional Autónoma de México se estaban atendiendo casos bajo el paradigma de la justicia restaurativa.[169] Lo mismo se estaba reportando en la Universidad Iberoamericana.[170]

Proscripciones como las de la Ley General de Educación Superior no son nuevas. Hay una larga historia dentro del feminismo —en el derecho nacional e internacional— de promover la prohibición de la "conciliación". Como ejemplo, está el Segundo Informe del Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará, que dedica un apartado a "la mediación y conciliación y otras formas de resolución de las denuncias de violencia". En el informe, el Comité manifiesta su preocupación por que "las instituciones ofrezcan a las mujeres víctimas de violencia la mediación, *minimizando los delitos de género* e incrementando el peligro en el que se encuentran".[171] Por esta razón insta a los Estados a que prohíban absolutamente estos mecanismos.[172]

De nuevo: para quienes buscan alternativas al sistema penal, es fundamental reconocer la forma en la que calificar la violencia de género como un delito se vuelve un impedimento para lograrlo. ¿Por qué? Porque todo lo que queda por fuera del sistema penal, incluida la mediación, la conciliación y otros mecanismos similares, son entendidos como una *minimización* del problema y, por lo mismo, quedan proscritos. El mensaje es claro: por fuera del sistema penal y su lógica adversarial, nada.

168 Artículo 43 de la Ley General de Educación Superior. Énfasis propio.

169 Oficina de la Abogacía General de la UNAM, "Informe sobre procedimientos alternativos para la atención de casos de violencia de género en la UNAM del 9 de junio de 2018 al 7 de junio de 2019", México, 2020. Disponible en: http://www.abogadogeneral.unam.mx/sites/default/files/2020-10/Informe%20sobre%20procedimientos%20alternativos%202019.pdf.

170 Ibero Rectoría, "Protocolo para la Prevención y Atención de la Violencia de Género en la Universidad Iberoamericana", Comunicación oficial 560, 18 de agosto de 2021. Disponible en: https://ibero.mx/protocolo-de-genero.pdf.

171 Segundo Informe del Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará, 2015, parr. 53. Disponible en: http://www.oas.org/es/mesecvi/docs/mesecvi-segundoinformeseguimiento-es.pdf.

172 La postura del Comité de la CEDAW es distinta. En su recomendación general número 35 referente a la violencia de género contra las mujeres, recomendó para los Estados lo siguiente: "Velar por que la violencia por razón de género contra la mujer no se remita obligatoriamente a ningún tipo de procedimiento alternativo de arreglo de controversias, como la mediación y la conciliación. El uso de esos procedimientos debe regularse estrictamente y permitirse únicamente cuando una evaluación anterior por parte de un equipo especializado garantice el consentimiento libre e informado de las víctimas y supervivientes y no existan indicadores de nuevos riesgos para las víctimas y supervivientes o sus familiares. Los procedimientos deberían empoderar a las víctimas y supervivientes y correr a cargo de profesionales especialmente capacitados para comprender e intervenir debidamente en los casos de violencia por razón de género contra la mujer, garantizando la protección adecuada de los derechos de las mujeres y los niños y que dichas intervenciones se realicen sin una fijación de estereotipos ni revictimización de las mujeres. Los procedimientos alternativos de arreglo de controversias no deberían constituir un obstáculo para el acceso de las mujeres a la justicia formal". En otras palabras: el Comité de la CEDAW no prohíbe la conciliación; prohíbe que la conciliación sea obligatoria. Ver: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11405.pdf.

El espejo

Finalmente, no quiero dejar de mencionar el caso de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Esta ley establece las obligaciones de las y los servidores públicos en México y los procedimientos a seguir en caso de que las incumplan. Es la ley que sirve para fincar responsabilidades en casos de acoso o que permite, por ejemplo, inhabilitar a un servidor público por hostigamiento. ¿Cuál es el problema con ella?

La Ley General de Responsabilidades Administrativas establece que "toda persona señalada como responsable de una falta administrativa tiene derecho a que se presuma su inocencia hasta que no se demuestre, *más allá de toda duda razonable*, su culpabilidad".[173] La ley administrativa incorpora el estándar penal de culpabilidad, que es el estándar más alto que existe. Es decir, el proceso administrativo copia al proceso penal. Se vuelve su espejo.[174]

En todos los juicios, no importa la rama, tiene que respetarse el debido proceso. En todos tiene que haber una debida diligencia. Lo que varía es sobre quién recae la necesidad de probar y cuál es el estándar para probar que se ha cometido algo que la ley proscribe. Lo que distingue al derecho penal, en teoría, es justamente el parámetro de "más allá de la duda razonable". Y tiene una razón de ser: si se va a privar a alguien de su libertad, es porque existe la certeza, "más allá de la duda razonable", de que efectivamente cometió la conducta que se le atribuye. Este estándar es el ideal para limitar el posible abuso estatal; no obstante, puede ser una pesadilla para las víctimas si se traslada a otros ámbitos.

Precisamente una de las ventajas de las rutas paralelas a lo penal es que no tienen porqué cumplir con este estándar. De hecho, las distintas ramas jurídicas —electoral, civil, familiar, laboral, etcétera— no solo tienen estándares de prueba distinta, sino que pueden incorporar otra serie de reglas procesales más favorables para quienes están en una situación estructural de desventaja. El ejemplo paradigmático es el derecho laboral, que tiene una variedad de reglas que, reconociendo la "desigualdad material" que existe entre personas trabajadoras y empleadoras, buscan nivelar el poder durante el juicio.

Por dar un caso concreto: la discriminación en el trabajo es un delito en la mayoría de las jurisdicciones, pero es también una falta laboral. En el proceso penal, todo el trabajo de probar que la persona empleadora discrimina recae sobre la Fiscalía. La defensa de la persona empleadora puede consistir simplemente en guardar silencio (porque las personas tenemos derecho a guardar silencio). ¿En materia laboral? Una vez que la persona trabajadora alega la discriminación, le toca a la persona empleadora mostrar que no fue así. Otro ejemplo de la Ley Federal del Trabajo es que esta permite que se despida "sin responsabilidad para el patrón" a una persona trabajadora porque cometió actos de acoso en el lugar de trabajo.[175] El estándar con el que tiene que cumplir la persona empleadora para mostrar que fue un despido justificado —en este caso, que la persona acosó— es más bajo que el estándar que tiene que cumplir la Fiscalía para enviar a esa misma persona a la cárcel por los mismos hechos.

Pese a esto, más que mantener las distinciones entre las ramas del derecho —cada una con sus ventajas y desventajas— la lógica del derecho penal cada vez permea más ámbitos. Las ramas se empiezan a parecer cada vez más entre sí. Valga la obviedad, pero eso anula las diferencias y, así, las alternativas dejan de existir.

173 Artículo 135 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas. Énfasis propio.

174 Adriana Ortega Ortiz me señaló que una justificación para la incorporación de este estándar de prueba al derecho administrativo sancionador es el hecho de que el Estado actúa como juez y parte. El estándar se erige como una protección frente a un posible abuso estatal. Escribo tal cual su reflexión: "Aunque esto pudiera aparentemente justificar un estándar de prueba mayor, no puede perderse de vista la diferencia entre la severidad de las sanciones en juego. En todo caso, sería deseable variar aquello que debe entenderse como 'duda razonable' en uno u otro ámbito".

175 Artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo.

En este texto he dado algunos ejemplos de cómo el paradigma impuesto por el derecho penal obstaculiza rutas alternas de justicia. Falta probar qué tan sistemática es esta claudicación. Espero, sin embargo, que los ejemplos sirvan para estar alerta. Más allá de que el sistema penal sea ineficaz para lo que supuestamente sirve, es importante señalar cómo ofusca cualquier ruta que no sea la suya. Busca monopolizar la justicia y si queremos construir alternativas a este paradigma, eso no lo debemos permitir más.

Parte V

Perspectivas para alcanzar una justicia feminista

V

14 Una mirada desde la filantropía a los distintos tipos de justicia y su financiamiento

Diana Medina González

La inversión de los recursos económicos, tanto los públicos como los privados, es resultado de decisiones políticas. Su uso puede generar cambios estructurales, determinar la sostenibilidad de estrategias de cambio social y mejorar las condiciones de vida de las poblaciones más vulneradas. A diferencia de los recursos públicos, los recursos privados pueden trascender gobiernos y evitar la condicionalidad que conlleva una política o programa gubernamental. De ahí que la filantropía tenga el potencial de implementar estrategias de largo plazo que propicien la innovación y la apropiación colectiva, así como otorgar mayor flexibilidad y confianza a quienes participan de ella.

Esta forma de ver la filantropía, más cercana a los principios de justicia e igualdad que del asistencialismo o la benevolencia, se denomina filantropía feminista. La filantropía feminista, como es de esperarse, es implementada sobre todo por organizaciones vinculadas a los movimientos feministas. [175] Estos movimientos han luchado históricamente por alcanzar la justicia y dignificar la vida, a la vez que han demostrado tener resultados positivos frente al aumento de las violencias y desastres que aquejan los cuerpos, familias y comunidades.[176] Es por ello que recoger las lecciones del sentido de justicia de ciertos grupos, organizaciones y colectivas feministas es relevante. De estos se pueden deducir los horizontes emancipatorios que los feminismos apuntan a construir, y por lo tanto, las acciones o estrategias en las que la filantropía feminista tiene la posibilidad de invertir.

Los vínculos entre la justicia y los movimientos feministas

Las sociedades modernas han normalizado y naturalizado buscar la justicia dentro de los modelos que ofrece el Estado. Desde esta perspectiva, la justicia solo puede ser ejercida por los actores estatales, cuyas estrategias suelen seguir una lógica punitiva. Es decir, tendiente a castigar, criminalizar, estigmatizar y encarcelar.

Siguiendo a Catalina Pérez Correa, hay dos problemas fundamentales con el hecho de entender e implementar la justicia desde una lógica exclusivamente punitiva. El primero es que la justicia punitiva no resuelve los problemas estructurales que originan las violencias, sino, por el contrario, genera nuevas condiciones de violencias y profundiza las desigualdades que las motivaron. El segundo es que la justicia punitiva está basada en un sistema de normas y procedimientos que ha sido pensado, construido y controlado por las personas más privilegiadas de la sociedad (hombres, blancos, heterosexuales) que han dejado fuera otras visiones, como la de las mujeres y las disidencias sexuales y de género, las infancias o los pueblos originarios.[178]

Pero, ¿se puede hablar de justicia fuera del marco del Estado y de su lógica punitiva? Algunos movimientos feministas han construido respuestas que apuntan a una idea de justicia que incorpora conceptos como la reparación, la sanación, la recuperación, la redistribución, los cambios en las relaciones de poder, la sostenibilidad de la vida, la responsabilidad colectiva y el buen trato.[179] Esto es, conceptos y experiencias que van mucho más allá del castigo, la criminalización, el estigma o el encarcelamiento que ofrece la justicia punitiva.

Siguiendo esta línea de pensamiento, no existe un único tipo de justicia sino una pluralidad de justicias en abierta crítica a las relaciones políticas, económicas y sociales, históricas y presentes, motivadas por la experiencia de comunidades tradicionalmente relegadas. Esta diversidad de enfoques para abordar las justicias responde, a su vez, a la diversidad de cuerpos, territorios, saberes y visiones del mundo

176 Kellea Miller, Caitlin Stanton y Esther Lever, "5 Principles of Global Feminist Philantropy", *Responsive Philantropy,* National Comittee for Responsive Philantropy, verano 2012. Disponible en: https://www.ncrp.org/publication/responsive-philanthropy-summer-2012/5-principles-global-feminist-philanthropy y "Feminist Funding Principles", Astraea Lesbian Foundation for Justice. Ver: https://astraeafoundation.org/microsites/feminist-funding-principles/.

177 The Bridgespan Group y Shake the Table, " Lighting the way: A report for philanthropy on the power and promise of feminist movements", Global Fund Community Foundations, mayo de 2022. Disponible en: https://globalfundcommunityfoundations.org/resources/lighting-the-way-a-report-for-philanthropy-on-the-power-and-promise-of-feminist-movements/.

178 Catalina Pérez Correa, "La cadena de Jabba: La falacia punitiva", *nexos*, 1 de junio de 2016. Disponible en: https://www.nexos.com.mx/?p=28488.

179 Patricia Reguero Ríos, "Qué es y cómo se hace justicia feminista", *El Salto Diario*, 7 de marzo de 2020. Disponible en: https://www.elsaltodiario.com/feminismos/justicia-feminista-que-es-como-se-hace.

que las interpretan. Para este texto se recuperan cuatro enfoques diferenciados de justicia provenientes de movimientos feministas latinoamericanos: la justicia sanadora, la justicia desde los pueblos, la justicia económica y la justicia ambiental y climática. Las formas de conceptualizar y operar estas justicias se recogieron en la *Guía para encuentros reflexivos de co-construcción: Las justicias que queremos construir*, un proyecto de Fondo Semillas y el Fondo Centroamericano de Mujeres llevado a cabo entre 2021-2022 que se enriqueció con la documentación recibida de parte de grupos, colectivas y organizaciones financiadas por Fondo Semillas durante los ciclos de donativo 2020 y 2022.[180]

Cabe destacar que las justicias que se exponen son solo una muestra de la multiplicidad de apuestas construidas desde los movimientos feministas en la región. Ninguna de ellas excluye a las otras, por el contrario, se interconectan y complementan para formar estrategias integrales a largo plazo. Por otro lado, es importante decir que la mayoría de las solicitudes recibidas por Fondo Semillas para financiar grupos, organizaciones y colectivas pertenecientes a los movimientos feministas en los últimos años suelen buscar la aplicación, el reforzamiento, o la reforma del sistema judicial. Esto habla de la prevalencia de la justicia punitiva en los imaginarios colectivos, incluso feministas, y hace aún más relevante rescatar los esfuerzos que buscan alternativas a la misma.

Justicia sanadora: caminos de cuidado colectivo y acción psicosocial

La justicia sanadora es un marco de acción que, desde la década de 1980, ha permitido responder de manera holística e intervenir sobre el trauma y la violencia intergeneracional en la región latinoamericana. Esta forma de justicia busca liberar y reparar el daño que las violencias sociopolíticas y contra los derechos humanos dejaron en los cuerpos, las relaciones y los pueblos que las vivieron. Además, la justicia sanadora trabaja particularmente en recuperar el bienestar de las mujeres y las disidencias sexuales y de género fortaleciendo su acción como agentes políticos.

En este sentido, la justicia sanadora es un ejercicio de empoderamiento y soberanía, político y colectivo, que impacta y transforma las consecuencias de la opresión en los cuerpos, los corazones y las mentes.[181] Desde esta perspectiva, en la medida en la que las violencias sufridas cicatricen, los aprendizajes y la resiliencia otorgarán agencia a las personas y a sus comunidades para recuperar poder individual y colectivo.

Los caminos de la justicia sanadora han germinado entre sobrevivientes de guerra y desplazamiento forzado, genocidio, violencia sexual, migración y familiares de personas desparecidas. Tal es el caso del Equipo de Estudios Comunitarios y

180 Esta guía puede ser consultada y descargada en: https://semillas.org.mx/boladecristal-guia.

181 Guadalupe Chavez, "Healing is justice", *Dignity and Power Now*, 20 de mayo de 2019. Ver: https://dignityandpowernow.org/category/healing-justice/.

Acción Psicosocial, una organización que surgió hace más de 20 años tras la militarización en Guatemala y cuyas estrategias para ejercer esta forma de justicia incluyen acompañamientos a procesos de búsqueda de verdad, justicia y reparación desde la acción o intervención psicosocial con mujeres y pueblos originarios.[182] Otra organización que ha implementado estrategias de justicia sanadora es Aluna Acompañamiento Psicosocial de México quienes, desde 2013, han otorgado herramientas psicoemocionales, políticas y de seguridad que refuerzan las dinámicas colectivas de afrontamiento a contextos de violencia sociopolítica en la región a través del acompañamiento, la formación, la incidencia y el fortalecimiento institucional.[183] Por último, Mujeres Al Borde, una organización colombiana, trabaja desde 2001 en la recuperación de memoria de cuerpos, geografías y saberes ancestrales de disidencias sexuales y de género por medio de creaciones artísticas, comunicacionales y experiencias colectivas.[184]

Justicia desde los pueblos: el pluralismo jurídico

La justicia desde los pueblos, también llamada justicia indígena o justicia comunitaria, recupera las múltiples visiones y lógicas ancestrales de los pueblos originarios y pone en práctica su autodeterminación y autogobierno a través de autoridades, valores, procedimientos y decisiones propias. El ejercicio de la justicia desde los pueblos responde a territorios, paradigmas y cosmovisiones muy distintas entre sí, aunque todas las perspectivas parecen coincidir en su búsqueda por tres aspectos clave: la conciliación, la reparación y la respuesta colectiva.

La justicia desde los pueblos es un tipo de justicia de raíces milenarias, aunque fue a partir de la década de 1980 que su existencia empezó a reconocerse y conceptualizarse en la región.[185] Dependiendo del territorio, la justicia desde los pueblos puede o no coordinarse con los sistemas de justicia estatal. Es decir, que este tipo de justicia reconoce la existencia de más de un sistema jurídico en un mismo espacio geopolítico. Esto significa, en palabras de Boaventura de Sousa Santos, tomar en serio los proyectos de transformación pluralista, descolonizadora y democratizadora de la sociedad y del Estado. Los procesos de justicia pueden presentar tensiones o desafíos entre sistemas y relaciones de poder preexistentes dentro de los propios pueblos originarios.[186]

En México, algunos movimientos feministas apuestan por la justicia desde los pueblos y trabajan

182 Equipo de Estudios Comunitarios y Acción Psicosocial. Página web: https://ecapguatemala.org.gt/.

183 Aluna Acompañamiento Psicosocial. Página web: https://www.alunapsicosocial.org/.

184 Mujeres al borde. Página web: https://mujeresalborde.org/.

185 Pilar Eriene de Prada, "Justicia comunitaria como justicia originaria", E*studios sobre justicia comunitaria en América Latina. Reflexiones críticas*, Carol Proner y Charlotte Back (coords.), Valencia, Tirant lo Blanch, 2019, pp. 103-127.

186 Boaventura de Sousa Santos, *Construyendo las epistemologías del sur: para un pensamiento alternativo de alternativas,* Maria Paula Meneses et al. (comps.), Ciudad Autónoma de Buenos Aires, CLACSO, 2018.

por incorporar una visión de género en estas tradiciones jurídicas. Es el caso de Tequio Jurídico, que ha trabajado en integrar la participación de mujeres como parte la Asamblea del Pueblo Chontal en Oaxaca, lo que ha permitido incluir la voz de más de 50 mujeres en esos espacios, su visión y estrategias.[187] Otros grupos, como Sbelal Kuxlejalil, además de trabajar a favor de la participación política de mujeres indígenas en Chiapas, mediante la formación y sensibilización comunitaria, buscan el reconocimiento de la violencia de género como un problema que también existe dentro de las tradiciones jurídicas mayas tzeltales.[188]

Justicia económica: la construcción de formas sostenibles de vida y de relaciones sociales feministas

La justicia económica pone el foco en las causas estructurales que han forjado los procesos de explotación, expoliación y control de los bienes naturales, de producción y de reproducción. Este tipo de justicia busca poner en el centro la sostenibilidad de la vida y la defensa de derechos de tal forma que se garanticen condiciones óptimas para una vida que merezca ser vivida. En ese sentido, la justicia económica enfatiza la protección social y los cuidados de las personas y de la naturaleza. Al mismo tiempo, busca el reconocimiento de la interdependencia del mundo productivo con el mundo reproductivo, particularmente alrededor de la economía de los cuidados, la división sexual del trabajo y el medio ambiente.

Esta conceptualización de la justicia económica está basada en la economía feminista, una corriente de pensamiento que ha construido críticas y reflexiones antipatriarcales, anticapitalistas y antineoliberales en todos los campos de la economía frente al dogmatismo economicista centrado en los mercados. Sus aportes al pensamiento económico de la región existen desde la década de 1970, aunque su producción ha tomado más fuerza a inicios del siglo XXI.[189]

En México, los movimientos feministas recientemente han trazado caminos de justicia económica alrededor del reconocimiento de las tareas de cuidados y la creación de sistemas comunitarios de cuidados. Es el caso del Centro de Derechos Humanos Victoria Diez en contextos urbanos precarizados de Guanajuato.[190] También hay ejemplos de la promoción de redes de comercio justo y responsable entre comunidades cafetaleras como estrategia para trascender el sistema capitalista y caminar hacia el paradigma del Buen Vivir, como en el caso de la organización Vinculación y Desarrollo Agroecológico en Café de Veracruz;[191] o bien, a través de fomentar el acceso al trabajo digno, la autodeterminación y la autonomía en la toma de decisiones económicas entre las mujeres y disidencias sexuales y de género en el ramo de la construcción, la remodelación, la plomería, la electricidad y la impermeabilización como busca la organización Talachas girl en la Ciudad de México y el Estado de México.[192]

Justicia ambiental y climática: cuidado, protección y sostenibilidad de la vida

La justicia ambiental y climática se relaciona con el cuidado, la protección y la sostenibilidad de la red de la vida frente a las lógicas de depredación y despojo. Es un tipo de justicia que permite mirar y comprender las distintas formas de interrelación de la vida que hay en el planeta, poniendo de manifiesto la manera en que estas han estado basadas en paradigmas antropocéntricos; es decir, que privilegiaron al hombre (blanco y heterosexual).

---

187 Tequio Jurídico. Página web: https://tequiojuridico.org/.

188 Sbelal Kuxlejalil. Página web: http://caminoparaelbuenvivir.blogspot.com/.

189 Alejandra Santillana Ortiz et al (comps.), *Economía para cambiarlo todo. Feminismos, trabajo y vida digna*, Quito, Friedrich-Ebert-Stiftung Ecuador, 2021. Disponible en: https://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/17428-20210323.pdf.

190 Centro de Derechos Humanos Victoria Diez. Página web: https://www.cdhvictoriadiez.com/.

191 Vinculación y Desarrollo Agroecológico en Café. Página web: https://vidaycafe.org/.

192 Talachas girl. Ver: https://www.instagram.com/talachas.girl/?hl=es.

En la región latinoamericana, los procesos de explotación territorial se han entrelazado con la ocupación, la invasión y la colonización de las mentes y los cuerpos de poblaciones vulneradas. Lo anterior ha tenido mayores consecuencias en la vida de las mujeres, los pueblos originarios, los países y las personas más empobrecidas en forma de ecocidios, desplazamientos y migraciones forzadas, asesinatos de defensoras y defensores de bienes naturales, procesos de militarización, etcétera.

A lo largo de la historia, diversos enfoques y movimientos sociales han tratado de definir lo que significa la justicia ambiental y climática. No obstante, la pluralidad de conocimientos, cosmovisiones y apuestas políticas ha dificultado esta tarea. Y es que dentro de la justicia ambiental y climática se pueden recuperar conceptos como el ecofeminismo, la ecología, el ambientalismo, el desarrollo sostenible y sustentable y los procesos de defensa cuerpo-tierra. Aun así, algo en lo que coinciden tanto los enfoques teóricos como las estrategias de los movimientos sociales es que éstos han incrementado desde la década de 1990, particularmente frente a la urgencia de la crisis ambiental y climática.

En México existen estrategias de justicia ambiental y climática construidas desde los movimientos feministas para la recuperación y conservación del medio ambiente. Por ejemplo, la Escuela para Defensoras en Derechos Humanos y Ambientales Benita Galeana, una organización que contribuye al cuidado y defensa de cuerpos y territorios de niñas y mujeres a través de la formación en huertas comunitarias, intercambios de saberes sobre plantas medicinales, elaboración de fogones, así como capacitación para el cuidado del medio ambiente en el estado de Jalisco.[193] Otro caso, es el de Muuch-Kambal en Campeche, una organización de mujeres mayas que, entre sus múltiples actividades, trabaja contra la deforestación y el uso de agrotóxicos y transgénicos en los sembradíos. Esto, a través de la sensibilización comunitaria y la construcción de modelos sustentables.[194] Un último ejemplo es el caso del Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario, una organización que ha documentado y denunciado el impacto de megaproyectos instalados en Jalisco en materia de salud física y psicosocial de las comunidades con herramientas de comunicación popular.[195]

Reflexiones finales

Tanto la filantropía como los movimientos feministas se desprenden de sistemas políticos, sociales, económicos y culturales específicos que permean las visiones, interpretaciones y acciones de cambio social de sus integrantes. La invitación de este texto es conocer proyectos y estrategias desarrollados por los feminismos en los últimos años, en México y en la región latinoamericana, que promueven formas de justicia alternativa. La intención es abonar a la construcción de otros sentidos y significados de la justicia, rompiendo con la tendencia a favorecer estrategias basadas en la lógica punitiva que sigue presente, tanto en algunos sectores del feminismo, como en la filantropía.

Los cambios estructurales a los que apuntan las justicias alternativas no se manifiestan en el corto plazo, son difíciles de cuantificar y muchas veces requieren de un proceso de experimentación y aprendizaje. Por ello, la filantropía que financia estos proyectos debe plantearse una perspectiva de largo plazo de tal forma que contribuya a la construcción de movimientos sostenibles, que fomenten la innovación y, en última instancia, promuevan la emancipación.

Vivimos en un marco de incertidumbre global en el que las brechas de desigualdad parecen abrirse cada vez más y las violencias sobre los cuerpos y comunidades históricamente vulneradas se profundizan y diversifican. Los movimientos feministas han mostrado una enorme capacidad de cambio hacia un mundo más justo y diverso, es indispensable recuperar sus enseñanzas en este panorama.

193 Escuela para Defensoras en Derechos Humanos y Ambientales Benita Galeana. Ver: https://www.facebook.com/escuelaecofeminista/.

194 Muuch-Kambal. Ver: https://www.facebook.com/Muuch-Kambal-AC-103406198289795/.

195 Instituto Mexicano para el Desarrollo Comunitario. Página web; http://www.imdec.net/.

15
El dinero invertido en las Fuerzas Armadas... y no en la igualdad

Regina I. Medina y Estefanía Vela Barba

En Intersecta llegamos al estudio de la militarización buscando medidas fuera del sistema penal cuyo objetivo fuera reducir los feminicidios en México. Lo que descubrimos fue que uno de los factores que ha contribuido a la exacerbación y complejización de los asesinatos de las mujeres es precisamente el despliegue militar que se intensificó en el sexenio del presidente Felipe Calderón.[196] En muchos sentidos, la militarización de la seguridad pública es el ejemplo por excelencia de una política pública, pensada para resolver un problema social, que tiene efectos negativos inesperados: lo que supuestamente nos debía proteger, no solo falla en hacerlo, sino que nos pone en un mayor riesgo.

196 En mayo de 2019, la organización Data Cívica publicó junto con el Área de Derechos Sexuales y Reproductivos del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) el informe *Claves para entender y prevenir los asesinatos de mujeres en México*. Disponible en: https://media.datacivica.org/pdf/claves-para-entender-y-prevenir-los-asesinatos-de-mujeres-en-mexico.pdf. Es un análisis de los datos de muertes por homicidio del INEGI. Muestra cómo, a partir de 2007, no solo hubo un aumento de los asesinatos de mujeres, sino que también hubo un cambio en los patrones: de ser una mayoría cometidos en casa, la calle se volvió el lugar más común de muerte; las armas de fuego como causa de muerte pasaron de representar 3 de cada 10 asesinatos a 6 de cada 10. En el informe erigieron una hipótesis, con base en la información disponible en aquel entonces: quizá el aumento se debía a la militarización de la seguridad pública. Intersecta trató de mostrar esa hipótesis. Hicimos una alianza con la profesora Laura Atuesta del Programa de Política de Drogas del CIDE. Juntas publicamos el informe *Las dos guerras*, mostrando que ahí donde hubo enfrentamientos entre las Fuerzas Armadas y supuestos grupos delictivos, los asesinatos no solo no se redujeron, sino que aumentaron. Esto afectó no solo a los hombres, sino también a las mujeres. Intersecta, *Las dos guerras*, septiembre de 2020. Disponible en: https://bit.ly/LasDosGuerras.

Hemos visto la variedad de violencias que las Fuerzas Armadas desatan directa e indirectamente sobre grupos históricamente discriminados, pero también cómo, a pesar de toda esa evidencia, el poder militar en México se acrecienta: tanto en responsabilidades —el gobierno cada vez les asigna más y más tareas— como en recursos humanos y financieros. Esto tiene implicaciones enormes para la construcción de soluciones no punitivas que permitan hacer frente a los problemas de la violencia y la discriminación en México. ¿Por qué? Porque cada segundo, cada persona, cada peso que se va a las Fuerzas Armadas es un segundo, una persona y un peso que no se va a imaginar, construir e implementar políticas públicas redistributivas y restaurativas.

Más allá de los discursos, las prioridades de un gobierno se pueden conocer al observar a qué se le destina dinero y a qué no. Lo que nos interesa en este ensayo es poner el poder militar en cifras.[197] ¿Cuánto dinero se está yendo a las Fuerzas Armadas en el país?[198] ¿Cuánto personal se les ha asignado?, ¿cómo contrasta esta inversión con la que se realiza en otras instituciones?, por ejemplo, aquellas que le apuestan a la redistribución (como las de salud o educación) o las que se han erigido en nuestro nombre (como el Instituto Nacional de las Mujeres). Queremos contribuir a una discusión sobre el destino actual de los recursos y señalar hacia dónde más podrían irse. ¿Queremos una sociedad con más soldados o con más personal de enfermería?, ¿con más tanques o con más escuelas?, ¿con más pistolas o con más medicinas?, ¿con más cuarteles o con más guarderías? Esos son los dilemas. El análisis de los recursos muestra cómo han sido resueltos por los gobiernos.

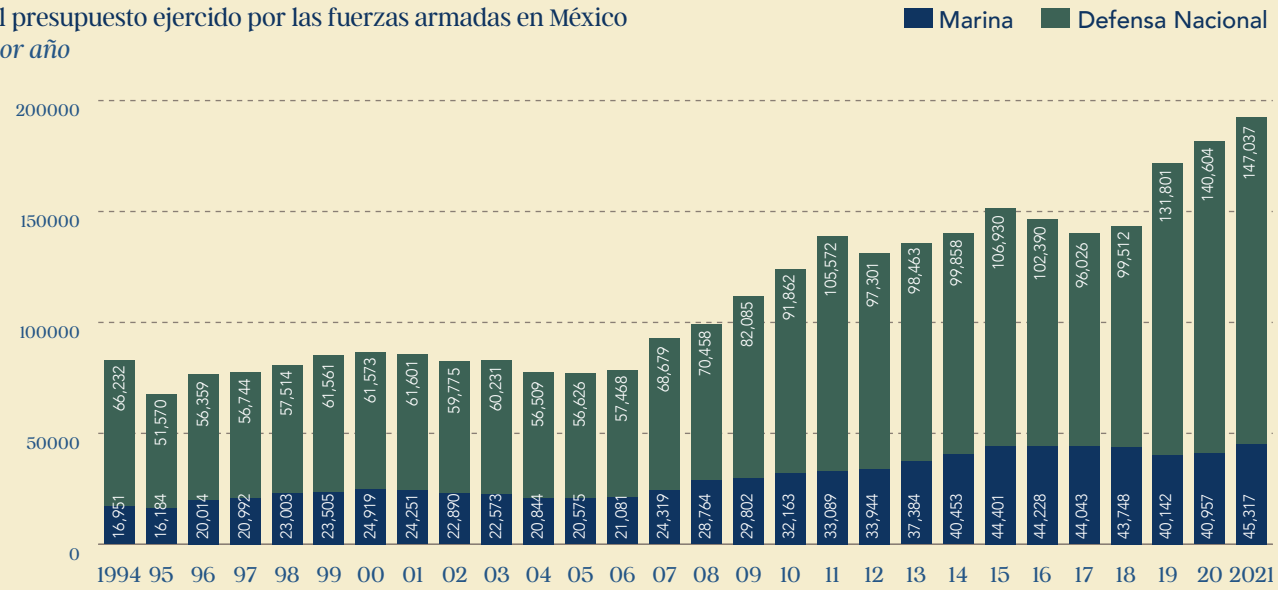
Existen dos tipos de bases de datos que permiten esbozar a donde se van los recursos del Estado mexicano: las bases del Presupuesto de Egresos de la Federación —desde el presupuesto aprobado hasta el ejercido, que se refleja en la Cuenta Pública— y la base de las plazas asignadas en la Administración Pública Federal.[199] La primera es el dinero, la segunda son las personas que la Administración Pública Federal le asigna formalmente a cada institución. ¿Qué nos dicen sobre los recursos que reciben las instituciones armadas?

197 Este texto es la versión resumida de un informe publicado previamente. Ver: Intersecta, *Dinero para reducir la violencia hay, pero ¿en qué lo invierte el Estado?*, 2022. Disponible en: https://www.intersecta.org/dinero-hay-en-que-lo-invierte-el-estado/.

198 Para quien tenga interés en ahondar en los recursos que reciben las Fuerzas Armadas, en 2022 se publicaron dos informes en los que se aborda el presupuesto desde distintas perspectivas: México Unido Contra la Delincuencia, *El negocio de la militarización en México, México*, 2022. Disponible en: https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2022/09/El-negocio-de-la-militarizacion-version-web.pdf; Leonardo Núñez González y Jorge Andrés Castañeda, *Los militares y la Guardia Nacional: recursos en aumento, simulación, discrecionalidad y opacidad*, México, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, 2022. Disponible en: https://contralacorrupcion.mx/wp-content/uploads/2021/09/los-militares-y-la-guardia-nacional.pdf?utm_source=site&utm_medium=button&utm_campaign=mcci.

199 Las dos fuentes son publicadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en formato de datos abiertos. Es importante aclarar que ambas bases de datos contienen información únicamente sobre el ámbito federal. Esto implica que el presupuesto de los municipios y de las entidades federativas queda fuera. La segunda aclaración pertinente es que, mientras la base del presupuesto sirve para analizar el presupuesto de todo el gobierno federal —incluidos los tres poderes y los órganos constitucionales autónomos—, la base de las plazas solo permite analizar lo relativo a la Administración Pública Federal. Por ejemplo: en la base del presupuesto viene información sobre el Poder Legislativo y el Poder Judicial de la Federación; en la base de las plazas, no. ¿Por qué excluir lo estatal y municipal del análisis presupuestario? Porque no existe una base pública equivalente a la del PEF que permita dar cuenta de todo lo que se gasta por las entidades. Hay un problema enorme de opacidad presupuestaria. Lo mismo puede decirse para las plazas. Si bien el INEGI ha hecho un esfuerzo por contabilizar a los gobiernos a través de censos anuales (el Federal y el Estatal) y bianuales (el Municipal), el contraste sigue siendo difícil.

El presupuesto ejercido por las fuerzas armadas en México
Por año



Para los datos de 1994 a 2007, la fuente es: Estadísticas Oportunas de Finanzas Públicas
Para los datos de 2008 a 2021, la fuente es: transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos/
Los datos fueron procesados Carlos Brown y por Intersecta (intersecta.org).

La lana militar a través del tiempo

En México el uso de las instituciones castrenses en funciones de seguridad pública fue común a lo largo de todo el siglo XX.[200] Particularmente desde la década de 1970, el supuesto "combate a las drogas" se convirtió en el asidero jurídico y político de mucho de su actuar. Existe evidencia, sin embargo, de que en el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) el recurso a esta estrategia se intensificó.[201] Hubo un aumento en el número de soldados patrullando las calles con el mandato de "combatir frontalmente" a la delincuencia organizada.[202] Como puede verse en la siguiente gráfica, el presupuesto ejercido por las Fuerzas Armadas en este periodo incrementó también, particularmente cuando se contrasta con el sexenio de Vicente Fox (2000-2006) o de Ernesto Zedillo (1994-2000).[203] La militarización de la seguridad pública no solo implicó un cambio en el despliegue y la estrategia, sino

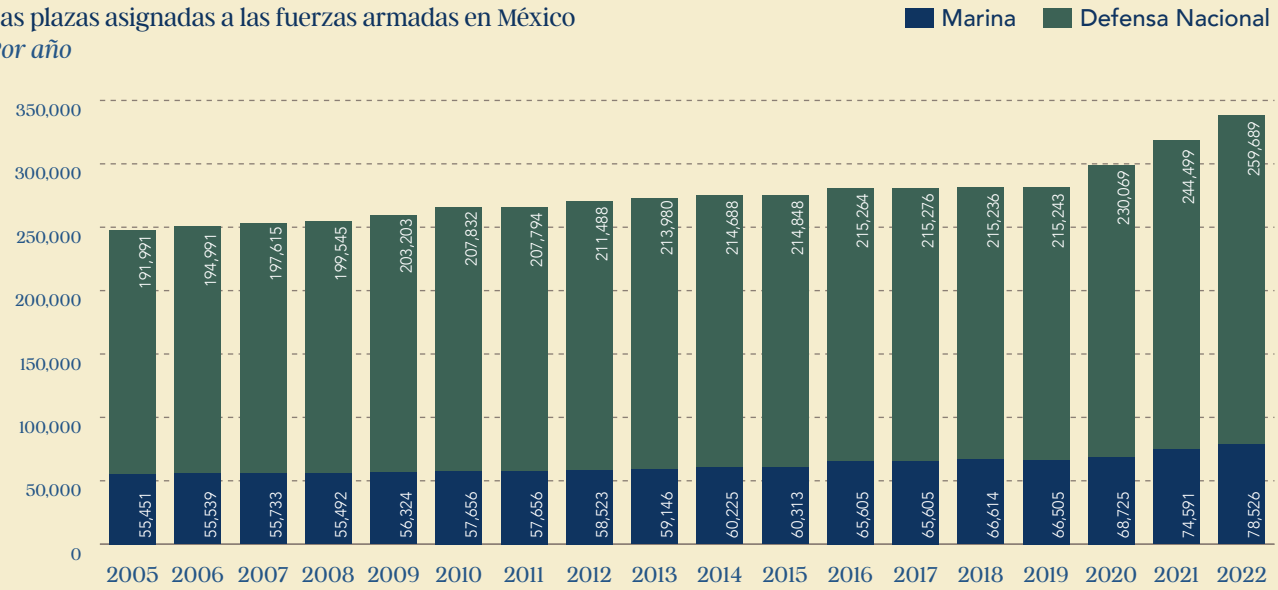
200 Thomas Rath, *Myths of Demilitarization in Postrevolutionary Mexico*, 1920-1960, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 2013; Mariano Sánchez Talanquer, "Las defensas rurales del Ejército y las raíces históricas de la militarización", México, CIDE. Programa para el Estudio de la Violencia, 29 de octubre de 2020. Disponible en: https://www.cide.edu/pev/2020/10/29/las-defensas-rurales-del-ejercito-y-las-raices-historicas-de-la-militarizacion/; Jorge Javier Romero, "Los militares nunca se fueron", nexos, enero de 2021. Disponible en: https://www.nexos.com.mx/?p=52073.

201 En Intersecta, además del presupuesto, que muestra un aumento significativo en los recursos de las Fuerzas Armadas a partir de Calderón, hemos encontrado un cambio en la tendencia en las detenciones. En el caso específico de las detenciones, contamos con datos desde 2001 y hasta 2022. Entre 2001 y 2006, el promedio anual de las detenciones realizadas por la Secretaría de la Defensa Nacional fueron 2,182. En el sexenio de Calderón, el promedio fue de 7,012. Es más del triple. (Respuestas de la Sedena a solicitudes de acceso a la información pública con número de folio 0000700008921 y 0000700203820).

202 En el Objetivo 8 del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 del Gobierno Federal se estipula textualmente que había que "recuperar la fortaleza del Estado y la seguridad en la convivencia social mediante el combate frontal y eficaz al narcotráfico y otras expresiones del crimen organizado". Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/707911/Plan_Nacional_de_Desarrollo_2017-_2012_DOF.PDF. Para un análisis de los discursos en relación con la militarización de la seguridad pública de Fox, Calderón, Peña Nieto y López Obrador, véase Rebeca Calzada Olvero, *Making Enemies: A Discourse Analysis of the Militarization of Public Security in Mexico*, Tesis para obtener el grado de Maestra en Política y Sociedad, Universidad de Maastricht, 2019.

203 Nos parece importante aclarar que la cuenta pública incluye dos categorías: presupuesto aprobado y presupuesto ejercido. Es decir, cuánto te aprueban gastar y cuánto acabas gastando. En este ensayo, nos enfocamos en lo que efectivamente gastaron las Fuerzas Armadas. Por esa razón también es que nos limitamos al año de 2021, que es, al momento de escribir, el último año para el cual hay datos sobre lo que efectivamente se gastó. Desde 2008, las Fuerzas Armadas han gastado anualmente más de lo que el Congreso les aprobó en un principio. Por eso, en este ensayo privilegiamos la categoría de presupuesto ejercido, más que la de presupuesto aprobado. Por otra parte: todas las cifras reportadas corresponden a pesos de 2022, año de publicación.

Las plazas asignadas a las fuerzas armadas en México
Por año



Fuente: Analíticos de Plazas y Remuneraciones de la Administración Pública Federal. Datos procesados por intersecta.org

en los recursos destinados a ello.[204]

Si bien la militarización de la seguridad pública se intensificó durante el sexenio de Calderón, la estrategia fue sostenida por Enrique Peña Nieto (2013-2018) y por Andrés Manuel López Obrador (2019-2024). En esta última administración, el poder militar se ha expandido más allá del ámbito de la seguridad pública. Actualmente, las Fuerzas Armadas "están cada vez más presentes en la construcción de obras públicas y como contratistas; cuidando viveros y produciendo plantas; participando como actores primarios en políticas de salud y bienestar social; custodiando obras e instituciones públicas; erradicando cultivos ilícitos e, incluso, resguardando televisiones".[205] Esto puede verse en el presupuesto. En 2019, la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) ejerció 32.5% más presupuesto que en 2018. Es el salto anual más grande desde 1994. El crecimiento siguió en 2020 y en 2021, el último año para el cual hay datos.

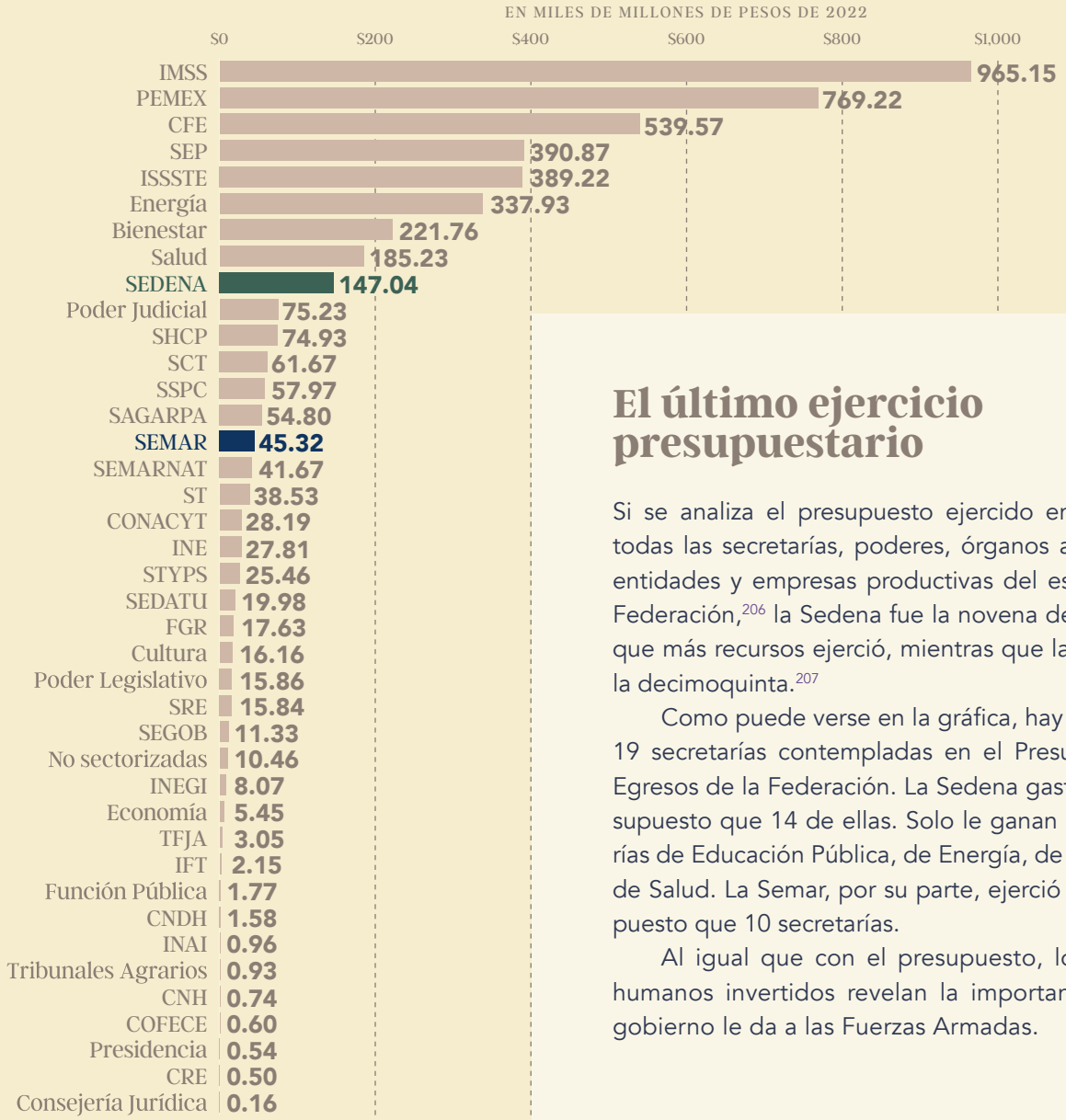
Si bien para las plazas no existe información previa a 2005, de entonces al día de hoy también se registra un aumento constante del personal que las Fuerzas Armadas tienen autorizado contratar. Como ocurre con el presupuesto total ejercido, hay un salto inmenso durante el sexenio de López Obrador en lo que a personal se refiere: en el 2018, la Sedena tenía autorizado contar con 215 mil plazas. Para 2022, la cifra subió a casi 260 mil. Es decir, un aumento de 45 mil plazas en apenas 3 años. En el caso de la Secretaría de Marina (Semar) el aumento fue de 12 mil plazas en la misma temporalidad. En total, se autorizaron 338 mil plazas para las Fuerzas Armadas en 2022.

Estos datos revelan el crecimiento del poder financiero y humano de las Fuerzas Armadas en México en los últimos sexenios. ¿Cómo se compara con el de otras instituciones?

204 La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publica, dentro de sus Estadísticas Oportunas, el "Gasto programable del sector público presupuestario" visto en "Porcentajes del PIB". Esto es: ¿cuánto representa el gasto que se hizo en relación con el Producto Interno Bruto? En la última serie que publicó, con datos que abarcan desde 1990 hasta 2021, puede verse cómo el gasto de la Sedena aumentó como proporción del PIB justo a partir del 2009. De representar el 0.3% representa el 0.4%. El siguiente salto en el caso de la Sedena fue en 2020, donde pasó a representar el 0.5%. En el caso de la Semar, el salto se da en 2014, cuando pasa del 0.1% al 0.2%. En 2021, el gasto en Fuerzas Armadas representó el 0.6% del PIB. Ver: http://presto.hacienda.gob.mx/EstoporLayout/estadisticas.jsp.

205 Sara Velázquez, Estefanía Álvarez, Catalina Pérez Correa, Alejandro Madrazo Lajous, *Inventario Nacional de lo Militarizado. Una radiografía de los procesos de militarización en México*, México, CIDE. Programa de Política de Drogas, 2021, p. 20. Disponible en: https://ppdata.politicadedrogas.org/PPD/INM/files/INM-Report.pdf.

¿Cuánto presupuesto ejercieron las instituciones federales en 2021?
Del gasto programable, por institución



Fuente: Cuenta pública de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)
Disponible en https://transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos
Datos procesados por Intersecta

El último ejercicio presupuestario

Si se analiza el presupuesto ejercido en 2021 por todas las secretarías, poderes, órganos autónomos, entidades y empresas productivas del estado de la Federación,[206] la Sedena fue la novena dependencia que más recursos ejerció, mientras que la Semar fue la decimoquinta.[207]

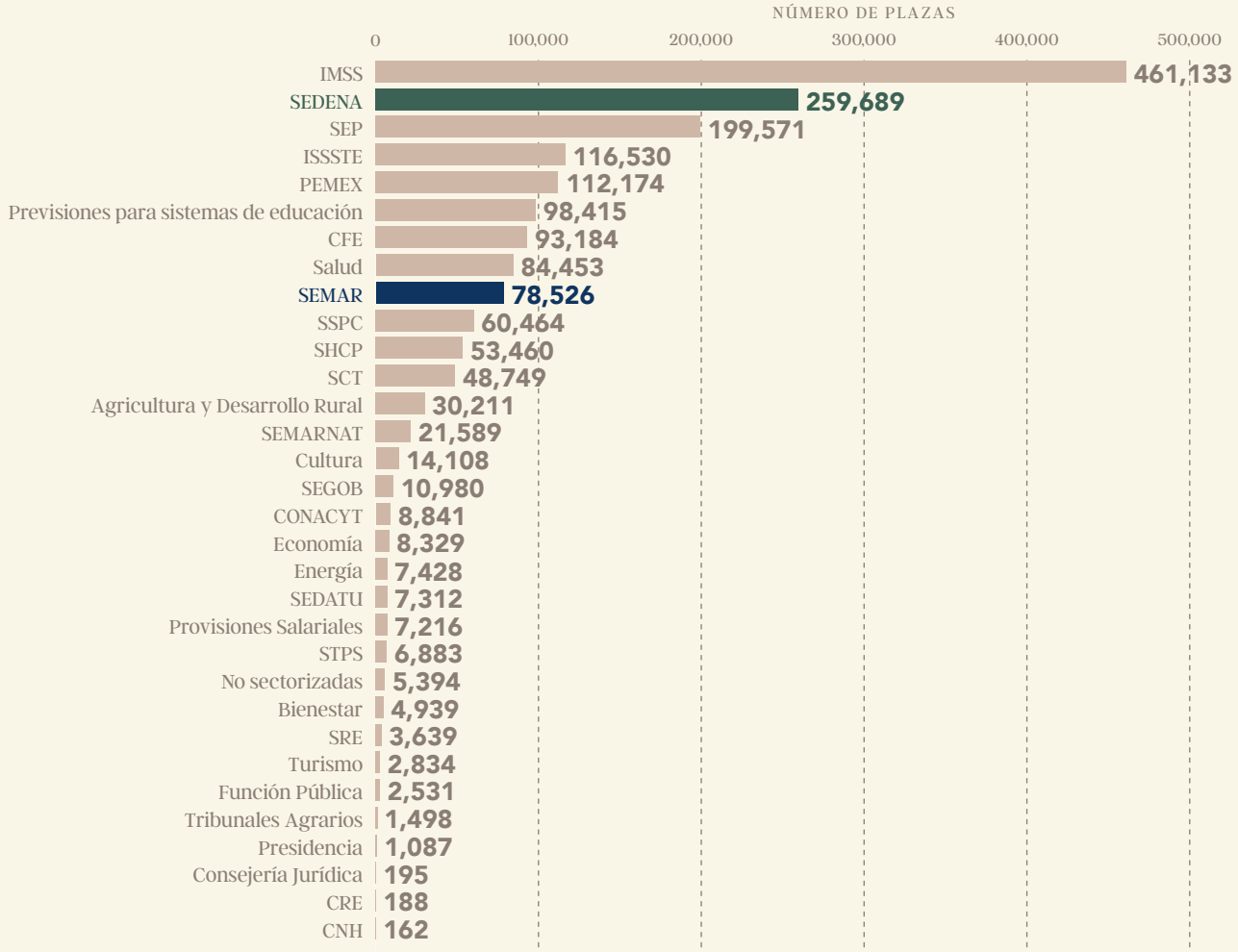
Como puede verse en la gráfica, hay un total de 19 secretarías contempladas en el Presupuesto de Egresos de la Federación. La Sedena gastó más presupuesto que 14 de ellas. Solo le ganan las secretarías de Educación Pública, de Energía, de Bienestar y de Salud. La Semar, por su parte, ejerció más presupuesto que 10 secretarías.

Al igual que con el presupuesto, los recursos humanos invertidos revelan la importancia que el gobierno le da a las Fuerzas Armadas.

206 Las categorías que se excluyeron del análisis fueron: Aportaciones a seguridad social; Provisiones salariales y económicas; Deuda Pública; Participaciones a Entidades Federativas y Municipios; Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios, Adeudos de Ejercicios Fiscales Anteriores; Erogaciones para los Programas de Apoyo a Ahorradores y Deudores de la Banca. Todos los ramos incluidos se muestran en la Figura 1.

207 En conjunto, las dos instituciones de las Fuerzas Armadas gastaron $192.3 mil millones de pesos en 2021. Esta cantidad representó el 4% del gasto de todas las secretarías, poderes y órganos autónomos. Si consideramos el recurso ejercido por las otras instituciones federales de seguridad, penales y penitenciarias —como la Fiscalía General de la República (FGR) o la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSPC)— la cantidad asciende a $267.9 mil millones de pesos, equivalente al 5.8% del gasto mencionado.

Número de plazas aprobadas en 2022
Por organización



Fuente: Analíticos de Plazas y Remuneraciones de la Administración Pública Federal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Datos procesados por Intersecta.

En términos del tamaño del personal, en 2022 —que es el último año para el cual hay datos— la Sedena fue la segunda institución más grande de la Administración Pública Federal. De todas las dependencias del Gobierno federal, solo se presupuestaron más plazas para el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que para la Sedena.[208] A su vez, la Semar fue la novena institución con más plazas. Esto implica que las Fuerzas Armadas juntas tienen más plazas que prácticamente cualquier ramo de la Administración Pública Federal. La Sedena le gana incluso a la Secretaría de Educación Pública.[209]

208 La Sedena, durante el último año del sexenio de Calderón, era la cuarta institución con más plazas. Es durante el sexenio de Peña Nieto que pasa a ocupar el segundo lugar. Eso no ha cambiado con López Obrador. Lo que ha pasado con López Obrador es que la brecha entre el IMSS —el número uno— y la Sedena —la número dos— se está cerrando. Por ejemplo: si se contrasta las plazas asignadas en 2019 con las autorizadas en 2022, la gran ganadora de toda la administración pública federal es la Sedena en términos de plazas adquiridas, con casi 45 mil. La segunda instancia que adquirió más personal fue el IMSS, con apenas 24 mil plazas adquiridas adicionales en este sexenio. Aunque el IMSS sigue siendo el número uno, la Sedena se le está acercando.

209 Destacamos también que las Fuerzas Armadas cuentan con más plazas que la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana (SSCP), lo que reafirma que las instituciones civiles de seguridad han sido desplazadas por las FFAA en labores de seguridad. Considerando las últimas reformas que pasaron el control de la Guardia Nacional a la Sedena, esto solo se va a acrecentar. Estefanía Vela Barba y Nuria Valenzuela, "Ahora sí: guardia militar", *Animal Político: Blog de Intersecta*, 8 de septiembre de 2022. Disponible en: https://www.animalpolitico.com/blog-de-intersecta/ahora-si-la-guardia-militar/.

Analizar la base de las plazas es importante porque permite saber el tipo específico de plazas que están disponibles para cada institución. Por ejemplo: dentro de las plazas asignadas a las Fuerzas Armadas están las que corresponden a la tropa —a los soldados y marineros—, que ocupan los rangos más bajos de la jerarquía militar. Son los que patrullan las calles y entran en contacto directo con la ciudadanía. Si se contrastan las plazas para la tropa con el número de plazas destinadas al personal que está en contacto directo con la ciudadanía en las instituciones encargadas de implementar políticas públicas redistributivas —es decir, aquellas pensadas para reducir la pobreza, desigualdad y discriminación— los datos son muy reveladores.[210] Para la comparación consideramos al personal de enfermería, que se encarga de proveer cuidados a las personas atendidas por las instituciones de salud pública; el personal docente, que se encarga de hacer realidad en las aulas las políticas educativas; el personal de trabajo social, que funge como enlace entre la ciudadanía y múltiples instituciones públicas —como hospitales, escuelas, cárceles— para facilitar la provisión de servicios públicos.[211] Asimismo, incluimos a quienes realizan labores de inspección —laboral, salubre, ambiental o económica—, que son personas con especialidad técnica que revisan que las leyes sean implementadas de manera correcta, sin que el incumplimiento de dichas normas lleve a las personas a la cárcel.

Si se contrastan las plazas asignadas en 2022 en la Administración Pública Federal, vemos que:

Por cada persona dedicada a la ***enfermería*** hay ***2.2 integrantes de la tropa***.

Por cada persona dedicada a la ***docencia*** hay ***2.3. integrantes de la tropa***.

Por cada persona dedicada al ***trabajo social*** hay ***10 integrantes de la tropa***.

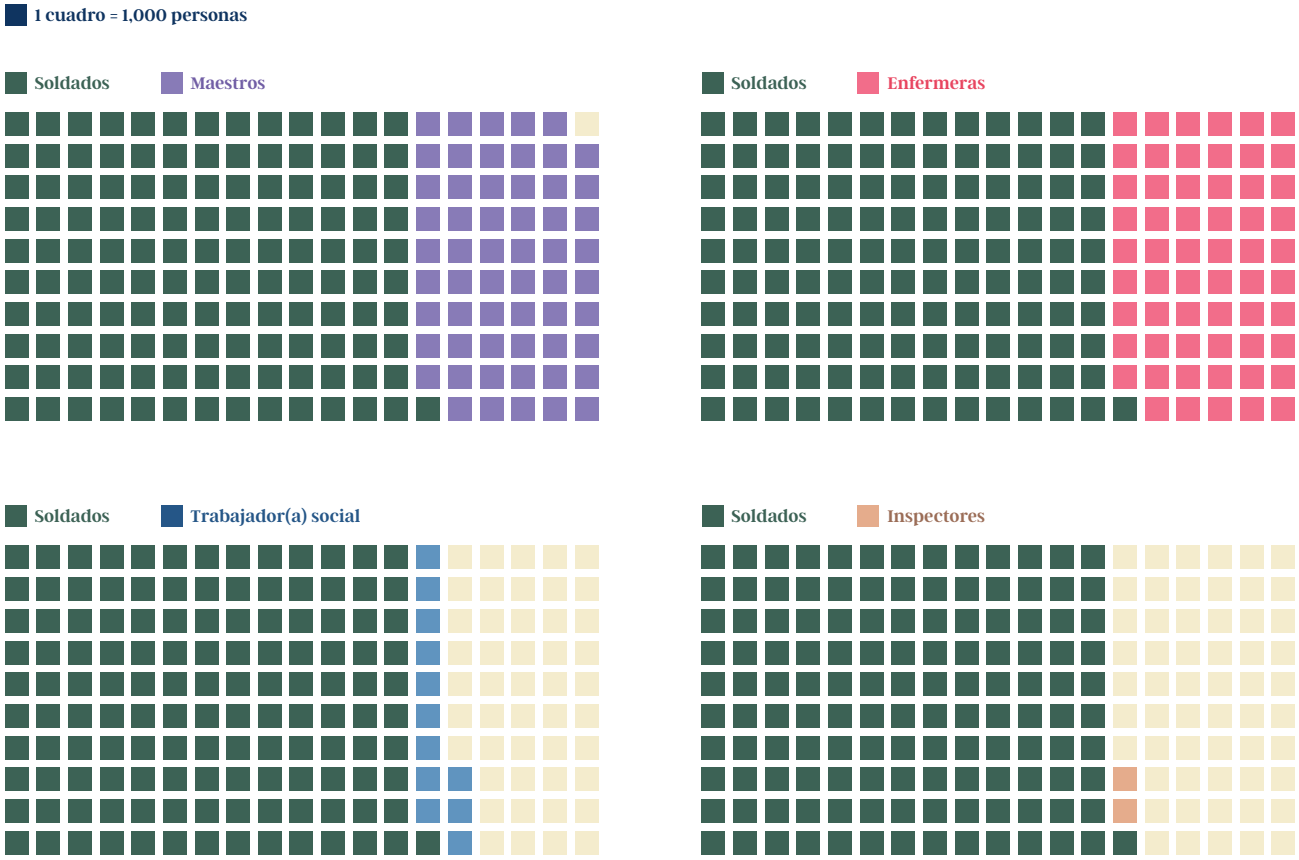
Por cada persona dedicada a la ***inspección*** hay ***50 integrantes de la tropa***.

En todos los casos hay más del doble de soldados y marinos que de burócratas federales en tareas no militaristas, redistributivas y de cuidado.

210 En la academia se ha denominado "burócratas a nivel de calle" a las personas empleadas por el gobierno que interactúan de manera directa con la ciudadanía y se encargan de implementar las políticas públicas. Véase Michael Lipsky, *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*, Nueva York, Russell Sage Foundation, 2010.

211 El esfuerzo por usar lenguaje neutro es nuestro. En la base de plazas de la SHCP las categorías suelen usar el masculino neutro ("soldados", "marineros", "inspectores", "maestros", "profesores"), menos en las profesiones más asociadas al cuidado ("enfermeras", "maestras de preescolar" y "trabajadoras sociales").

¿A qué plazas se le apuesta en la administración pública federal?
Según la base de Analíticos de Plazas y Remuneraciones de la Administración Pública Federal de 2022



Las instituciones por la igualdad

La discusión presupuestaria con respecto a la militarización supone una discusión sobre el tipo de sociedad a la que aspiramos —probablemente una sociedad en donde haya más personas que se dediquen a la docencia que aquellas que se dediquen a las armas—. No obstante, es posible contrastar los recursos públicos que reciben las Fuerzas Armadas con aquellos que reciben las instituciones y políticas que se han erigido por las causas de las mujeres y otros colectivos históricamente discriminados bajo el paradigma de los derechos humanos, en general, y por la igualdad y no discriminación, en particular.[212]

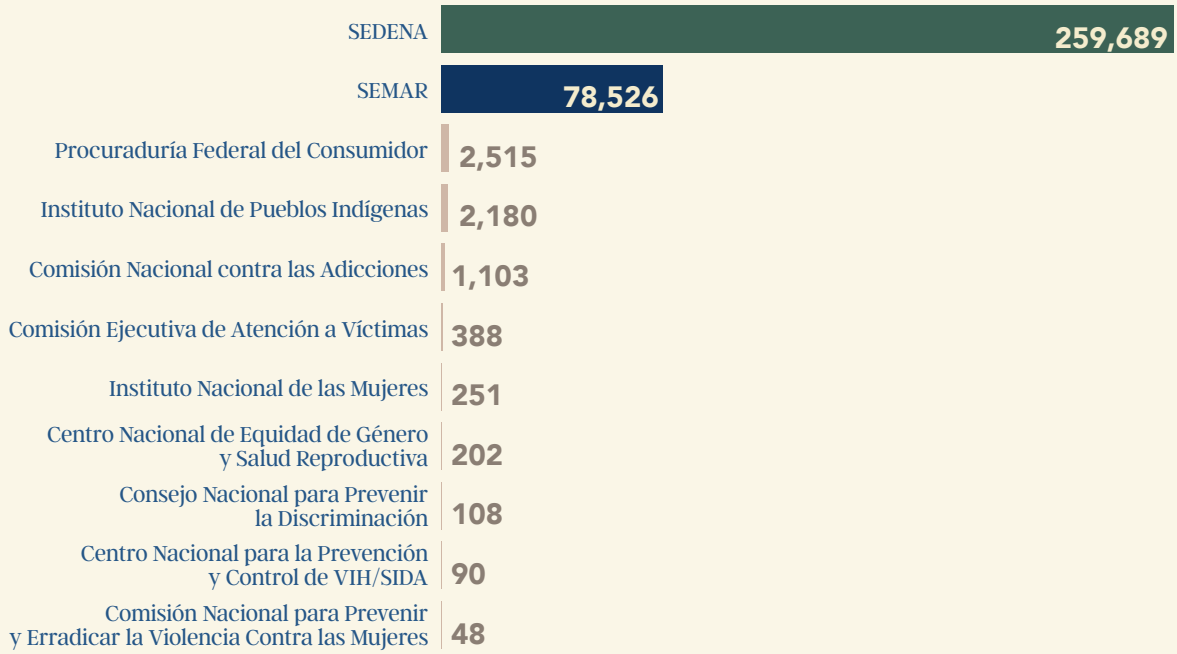
Algunas de estas instituciones tienen mandatos amplios. Por poner el ejemplo del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred): de acuerdo con la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, este órgano tiene, nada más y nada menos que la atribución de coordinar las acciones de todas las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal para prevenir y eliminar la discriminación. Además, tiene que promover directamente una variedad de medidas con este mismo propósito. Finalmente: es una instancia creada para recibir y resolver quejas en

212 Nos referimos al Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres (Conavim), el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva, el Consejo Nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación (Conapred) y el Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA (Censida). Con excepción del Censida, cuyos orígenes se remontan a 1988, todas son instituciones del siglo XXI. Gobierno de México, "Antecedentes del Consejo Nacional para la Prevención y el Control del sida (Conasida)", 16 de febrero de 2015. Ver: https://www.gob.mx/censida/documentos/antecedentes-del-consejo-nacional-para-la-prevencion-y-el-control-del-sida-conasida.

todo el país relacionadas con la discriminación. ¿Cuántas plazas presupuestarias obtuvo el Conapred en 2022? 108. La limitación de recursos humanos se exacerba al considerar que, bajo el paradigma de austeridad republicana de la presente administración, esta ha recortado el número de personas externas contratadas por servicios profesionales y sus ingresos.

No obstante, esta austeridad no la han vivido las Fuerzas Armadas. Recordemos que la Secretaría de la Marina tuvo 78 mil. Una Semar equivale a 727 Conapreds. Una Sedena a 2,404 Conapreds. Con el personal de una Sedena podríamos asegurar que casi todos los municipios del país tuvieran una oficina del Conapred.

Las plazas de la administración pública federal en 2022
Algunas comparaciones



Fuente: Analíticos de Plazas y Remuneraciones de la Administración Pública Federal. Los datos fueron procesados por Intersecta (intersecta.org).

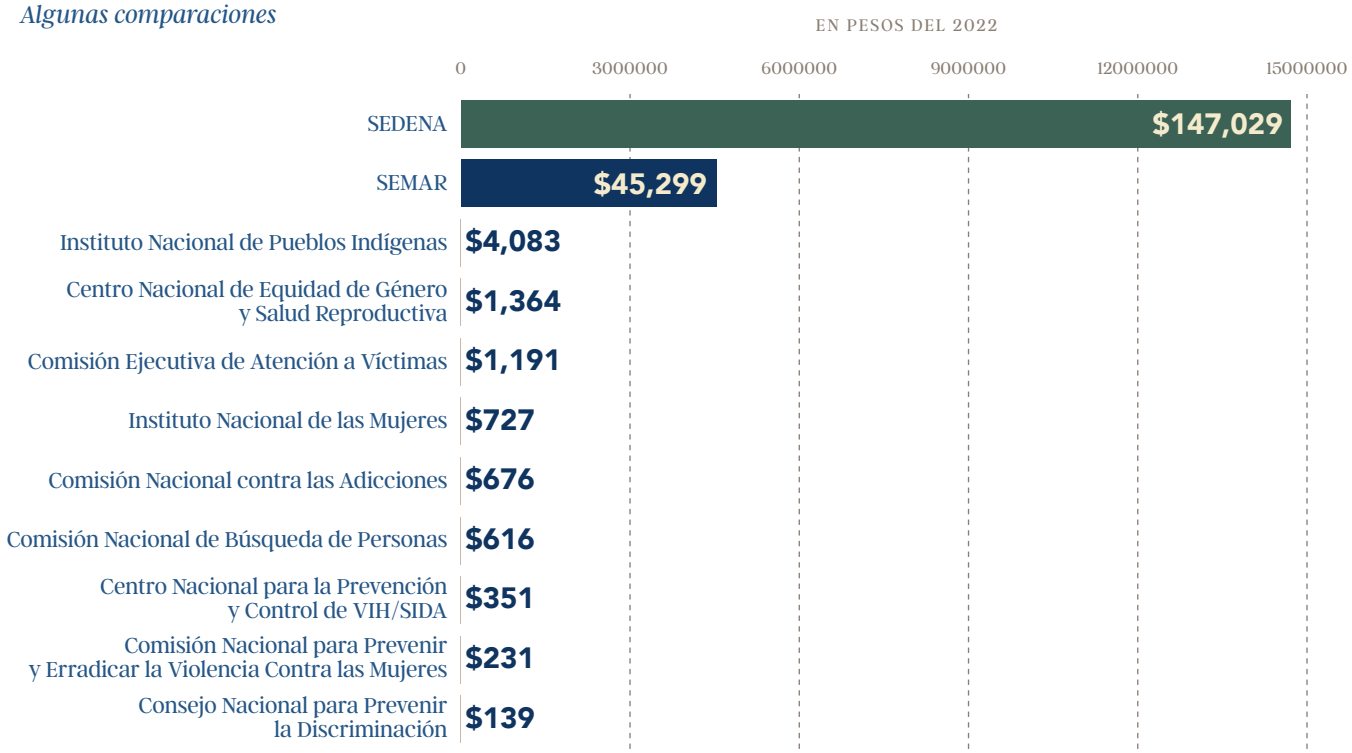
El Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) es otro ejemplo. De acuerdo con la Ley del Inmujeres este tiene el mandato de "promover y fomentar las condiciones que posibiliten la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato entre los géneros [así como] el ejercicio pleno de todos los derechos de las mujeres y su participación igualitaria en la vida política, cultural, económica y social del país".[213] Sin embargo, el presupuesto que ejerció en 2021 apenas ascendió a los 727 millones de pesos. El presupuesto de la Semar es 50 veces más grande. El de la Sedena es 183 veces más grande. En términos de

213 Artículo 4, Ley del Instituto Nacional de las Mujeres.

personal, con un Sedena podríamos tener mil Inmujeres. Incluso solo con las mujeres de la Sedena, que representan apenas el 12% de la institución —una de las cifras más bajas de porcentaje de mujeres empleadas en la Administración Pública Federal— podrían hacerse 125 Inmujeres.[214]

En 2021, para su "Programa de igualdad entre mujeres y hombres" Sedena ejerció más presupuesto —418 millones de pesos— que toda la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim) —231 millones de pesos—. Es decir que el presupuesto etiquetado para la igualdad de género que ejerció la Sedena es casi el doble del ejercido por la instancia creada para coordinar la política en materia de violencia de género contra las mujeres en todo el país.

El presupuesto ejercido en 2021
Algunas comparaciones



Fuente: transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/Datos_Abiertos/
Los datos fueron procesados por Intersecta (intersecta.org).

214 Respuesta de la Sedena a solicitud de acceso a la información pública con número de folio 0000700336419.

Si bien las bases del presupuesto no contienen gran detalle sobre los gastos concretos, algunas de las comparaciones que pudimos hacer a partir de lo que gastan las Fuerzas Armadas y las instituciones por la igualdad son las siguientes:

En 2021, la Sedena gastó 75 millones de pesos en comida para animales. Eso es la mitad de todo el presupuesto que el Conapred ejerció ese año.

En 2021, lo que las Fuerzas Armadas gastaron en uniformes —523 millones de pesos— fue más que todo el presupuesto del Centro Nacional para la Prevención y Control del VIH y el sida —351 millones—.[215]

En 2021, el presupuesto ejercido total del Inmujeres fue de 727 millones de pesos. **La Semar ejerció cuatro veces más presupuesto —un total de 4.2 mil millones— solo cubriendo los "sobrehaberes", que son "remuneraciones adicionales que se cubre al personal militar en activo".[216] ¿Y la Sedena? Gastó 12.5 mil millones de pesos en este bono salarial para los soldados.**

Solo los bonos que recibieron los elementos de las Fuerzas Armadas —que ascendieron a un total de 16.7 mil millones de pesos en 2021— fue casi el doble que todo el presupuesto junto del Inmujeres, la Conavim, la CEAV, el Conapred, la Comisión Nacional de Búsqueda, el Censida, el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva y el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas (este presupuesto conjunto asciende apenas a 8.7 mil millones de pesos).[217] De hecho, se invierte más en el bono salarial para soldados que en guarderías del IMSS (11 mil millones).

Lo que las Fuerzas Armadas gastaron en viáticos en el extranjero —459 millones de pesos— es más de lo que todo el Gobierno federal invirtió en refugios para mujeres víctimas de violencia –415 millones de pesos—.

Estas cifras revelan lo que ya sabíamos: las mujeres y otros grupos históricamente discriminados no somos prioridad para las autoridades. Mientras los recursos para atender nuestras necesidades escasean, las Fuerzas Armadas, en representación del brazo punitivo del Estado, gozan de abundancia. Si bien es cierto en México hace falta una reforma fiscal que incremente la recaudación, en la actualidad se despilfarran recursos en instituciones armadas mientras se laceran las que implementan políticas redistributivas.

De nuevo, en el gobierno de la austeridad, se invierte más en viajes para militares al extranjero que en refugios para mujeres víctimas de violencia.

---

215 El Censida es la instancia pública permanente que tiene por encargo la "coordinación de los sectores público, social y privado para promover y apoyar las acciones de prevención y control del virus de la inmunodeficiencia humana, del síndrome de la inmunodeficiencia humana, así como de otras infecciones de transmisión sexual". Gobierno de México, Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH y el sida. Ver: https://www.gob.mx/censida/acciones-y-programas/consejo-nacional-para-la-prevencion-y-el-control-del-sida-conasida

216 En el presupuesto de 2021, el concepto de "sobrehaberes" solo aparece en referencia al presupuesto de las Fuerzas Armadas. No logramos encontrar un concepto similar para las otras instituciones. Sedena, "Percepciones de personal militar", última actualización 15 de octubre de 2022. Ver: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/771768/INAI_TABLA_HABERES_15_Oct._2022.pdf.

217 En 2021, el Congreso le autorizó a las Fuerzas Armadas contar con 319,090 plazas. Sabemos que solo por el tamaño de las Fuerzas Armadas, el porcentaje destinado a salarios —incluidos los bonos— será mucho mayor. Nos parece de cualquier manera que se sostiene el punto: se ha privilegiado crecer a ciertas instituciones más que a otras. Y a esas instituciones, se les garantizan unas prestaciones increíbles que pocas otras tienen.

Reflexiones finales

En México estamos viviendo la agudización de la militarización: la conclusión de un proceso que lleva más de tres lustros en el que se han debilitado instituciones civiles para privilegiar a las Fuerzas Armadas. Las atribuciones militares se han expandido no solo en el área de seguridad, sino también en los rubros de infraestructura, comercio, aviación, finanzas y más. Los cambios a la Constitución no son la única evidencia de estas nuevas atribuciones, el aumento en el presupuesto y plazas de las Fuerzas Armadas es un gran testimonio de la consolidación de un esquema que delega los servicios públicos a los militares. En un contexto en el que el Gobierno federal ha implementado políticas de austeridad fiscal, se vuelve indispensable revisar en qué se gasta el dinero. Como muestran las cifras citadas en este texto, las Fuerzas Armadas no solo no han visto recortes presupuestales, sino que han recibido aumentos sustanciales en dinero y en personal.

Lo anterior encumbra el modelo militar por encima de cualquier otro. El privilegiar los recursos existentes (que son pocos comparados con otros países similares a México) para financiar a las Fuerzas Armadas implica dejar de invertir en instituciones y personal que implemente políticas públicas redistributivas y de cuidados. Por ejemplo: desde el feminismo se ha impulsado durante varios años la creciente necesidad de un "sistema nacional de cuidados". Una de las grandes discusiones sobre el sistema es la de sus costos.[218]

Si en lugar de cuarteles para la Sedena se construyeran guarderías, por ejemplo, o si en lugar de soldados tuviéramos personal dedicado al cuidado de personas adultas mayores, ¿cuánto más cerca estaríamos del ideal de una sociedad más igualitaria y menos violenta?, ¿de una sociedad en la que el Estado se responsabilizara de las tareas de cuidado que se han delegado históricamente a las mujeres?

218 De acuerdo con un estudio de ONU Mujeres, "la configuración de un sistema de cuidados infantiles universal, gratuito y de calidad considerando un período de implementación de 5 años tiene un costo anual promedio de 1.16% del PIB de 2019". En ese año, el presupuesto de las Fuerzas Armadas representó el 0.57% del PIB. Con los recursos de las Fuerzas Armadas podría financiarse la mitad de ese sistema, por ejemplo. ONU Mujeres, *Costos, retornos y efectos de un Sistema de cuidado infantil universal, gratuito y de calidad en México*, 2020. Disponible en: https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020-nuevo/diciembre-2020/costos-retornos-y-efectos-de-un-sistema-de-cuidado-infantil-universal-en-mexico.

Epílogo

Como feministas vivimos convencidas de la necesidad de transformar las realidades que nos rodean. Estamos en la búsqueda constante de espacios menos opresivos y más incluyentes; donde la justicia, el respeto y la libertad no sean la excepción sino la regla. Conforme más pensamos en las crisis que nos atraviesan, aumenta la necesidad de reflexionar y construir en colectivo. En esta ocasión, nos ha reunido la preocupación en torno al punitivismo estatal: es decir, el aumento de penas legales como solución a problemas sociales. Buscamos detonar una discusión pública sobre cómo la lógica punitiva ha permeado en las políticas que se erigen para proteger los derechos de las mujeres y otros grupos históricamente discriminados, sin conducirnos a los resultados esperados en la construcción de una sociedad más justa e igualitaria.

Los textos que aquí presentamos buscan mostrar algunos de los efectos inesperados de las políticas punitivas, pero también de aquellas con enfoques más progresistas que aun así fracasan por la lógica punitivista que las informa, aunada a la falta de una adecuada implementación, la corrupción e ineficacia del sistema de justicia, entre otros. La lógica punitivista —como la patriarcal— no solo está en todos lados, sino que se encuentra profundamente normalizada en nuestras sociedades. Los ejemplos que retomamos (atención a la violencia obstétrica, implementación de la NOM-046 para acceso a abortos por violación, Centros de Justicia para Mujeres, prisiones, reinserción social, prácticas sexuales en la adolescencia, registro de agresores sexuales, entre otros) son apenas una pequeña muestra de cómo la lógica penal permea en todos los espacios. No deja de sorprendernos cómo, en un esfuerzo por presentar soluciones y rutas de acción claras, es tan fácil caer en el vicio de confundir el castigo, la vergüenza y la venganza, con la justicia y la reparación.

Reconocemos que las discusiones en torno a la justicia resultan interminables. Nosotras mismas continuamos dialogando y debatiendo sobre qué es la justicia, cómo alcanzarla y qué papel juegan —o deberían jugar— las normas, particularmente las penales, en ese proceso. Sin embargo, coincidimos en que el punitivismo traducido en políticas penales, no ha funcionado. No siempre trae reparación para las víctimas y les sobrevivientes de violaciones a derechos humanos, no baja la reincidencia, ni resuelve los problemas estructurales que nos preocupan. Por el contrario, se ha demostrado que castigar penalmente conductas sin atender las causas que las generan, no impide que estas sucedan, sino que incluso puede tener consecuencias indeseables.

La respuesta más común ante los distintos problemas que nos aquejan o preocupan parece ser siempre la misma: la vía penal. Desplegar policías y militares, aumentar el catálogo de delitos, profundizar las penas, buscar el encarcelamiento o alguna variante de castigo para quienes cometen violaciones a derechos son las alternativas que hasta ahora nos hemos planteado como solución. Pero los castigos individuales no ayudan a resolver las situaciones estructurales de desigualdad y violencia que son la raíz de muchos de estos problemas, de hecho, no han podido lograr que las personas "castigadas" no vuelvan a reincidir. ¿Cómo aspirar a la reparación y no repetición si las soluciones propuestas se focalizan en el castigo individual y no atienden los problemas de raíz?

Ojalá los problemas del punitivismo se quedaran en un sistema penal insuficiente e ineficaz, pero sus impactos van más allá . La verdadera tragedia de este sistema de castigo es que, en nombre de las víctimas y la justicia, replica y recrudece las dinámicas de poder, invisibilizándolas y afectando sobre todo a las poblaciones históricamente discriminadas. El punitivismo se activa en nombre de las víctimas y sobrevivientes, pero generaliza sus necesidades y señala a personas específicas como agresoras ante situaciones estructurales que son responsabilidad del Estado, priorizando el castigo sobre la reparación integral y las medidas de no repetición. Por si esto fuera poco los castigos, como siempre, terminan afectando de manera desproporcionada —tanto directa como indirectamente— a las personas que viven en contextos de mayor discriminación.

Sería ingenuo no reconocer que los feminismos han optado también por la vía punitiva. La frustración por la inacción del Estado y la violencia rampante han impulsado estrategias punitivas que, ante la falta de justicia, parecen mostrar al punitivismo como única solución. En principio, los feminismos aspiran a la libertad, la justicia, la memoria y la reparación, pero en la práctica algunos sectores del movimiento han caído en la trampa punitivista que nos aleja de estos valores. Como en todo movimiento político, hay incongruencias y estrategias fallidas sobre las cuales buscamos reflexionar y cuestionar.

Desde los feminismos hacemos un llamado a ser más cuidadosas con reproducir la lógica penal para

enfrentar situaciones de violencia, desigualdad y falta de acceso a la justicia. Como mostramos a lo largo de los textos, la estrategia del castigo penal individual para prevenir y atender acciones estructurales termina acaparando todos los espacios, incluso eliminando u olvidando los esfuerzos de prevención y las pocas alternativas que se han esbozado desde nuestros movimientos. El punitivismo es otra de las expresiones del patriarcado: una estrategia que limita la autonomía y que se sostiene en relaciones asimétricas de poder, donde la coerción parece ser la principal herramienta. Una estrategia que no solo no modifica las estructuras opresivas en las que estamos inmersas, sino que además termina afectando a las mismas poblaciones que decimos querer proteger. Una estrategia que, desde nuestra perspectiva, es contraria a las posturas políticas feministas.

Afortunadamente, los feminismos han desarrollado herramientas críticas que permiten desmontar y cuestionar estas estrategias, estereotipos y desigualdades normalizadas. Los feminismos no solo han contribuido a visibilizar violencias normalizadas, sino que han construido un cuerpo teórico que permite mirar intersecciones y diferentes maneras de entender y construir justicias. Las desigualdades que enfrentan las mujeres no tienen que ver solo con el género, también es indispensable entender la interacción de las violencias relacionadas con otras estructuras históricas de discriminación, incluyendo el racismo, el clasismo, el capacitismo y la discriminación relacionada con la identidad de género y la orientación sexual, entre otras. ¿Qué mejor que el marco feminista para entender cómo el punitivismo atraviesa todas las esferas sociales?

Estamos conscientes de que la lógica punitiva es muy difícil de contrarrestar y desarraigar. En la superficie puede parecer positiva y resulta sumamente popular, pues promete orden, excelencia y una salida a problemas complejos. Pero nos negamos a seguir aceptándola como la solución a todos nuestros problemas. Con esto no queremos decir que tenemos todas las respuestas a una problemática tan compleja. Al contrario, mientras más compartimos estas reflexiones, más dudas nos surgen. No obstante, con este libro buscamos mostrar cómo las estrategias punitivas no están funcionando y causan un daño claro, particularmente en ciertas poblaciones. Hacemos un llamado a seguir identificando la presencia del punitivismo en nuestras distintas esferas y a cuestionar las lógicas punitivas que nos rigen. Buscamos fomentar la creatividad colectiva que nos ayude a buscar alternativas, pues poner toda nuestra confianza en un sistema fallido es peligroso, irresponsable y contrario a los principios políticos que nos unen en la búsqueda por la justicia de género.

Semblanzas

Nancy Carmona Arellano

Coordinadora del área de políticas públicas de EQUIS Justicia para las Mujeres. Maestra en Políticas Públicas Comparadas por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede México y maestra en Derechos Humanos por la Universidad Iberoamericana. Trabajó en la Secretaría de Gobernación, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación.

Verónica Esparza Pérez

Coordinadora del área de investigación en el Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE). Licenciada en Derecho por la Escuela Libre de Derecho de Puebla, maestra en Derecho de Amparo y Constitucional por la Universidad Iberoamericana, Golfo Centro y doctora en Derechos Humanos por la UNED de Madrid, España. Trabajó durante 11 años en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en donde ocupó diversos cargos.

Isabel Fulda Graue

Subdirectora del Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE). Licenciada en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el CIDE y maestra en Teoría Legal y Política del University College London. Ha participado en proyectos de investigación de temas de género y derechos humanos, en estudios de opinión pública, así como en consultorías relacionadas con feminismos, justicia reproductiva y derechos humanos.

Gabriela García

Líder de comunicación en Intersecta. Licenciada en Comunicación por la Universidad Iberoamericana y maestra en Antropología Social por el CIESAS-CDMX. Ha colaborado con diversas organizaciones periodísticas y de la sociedad civil.

Ana Cristina Gaspar Santana

Coordinadora Nacional de REDefine México, la red de jóvenes activistas del Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir A.C. (ILSB). Psicóloga, feminista y activista por los derechos sexuales y reproductivos. Ha realizado varias estancias académicas en Arizona State University, en la Universidad Autónoma de Chile y en la Universidad del Museo Social Argentino. Integrante de MX Marea Verde y de la Coalición Artículo 3° a favor de la Educación Integral en Sexualidad.

Haydeé Gómez Avilez

Analista del área jurídica y de políticas públicas en Intersecta. Licenciada en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM. Ha sido asistente de investigación en el IIJ-UNAM, El Colegio de México y el Centro de Estudios Constitucionales de la Suprema Corte. En 2018, ganó el Concurso de Tesis sobre Discriminación otorgado por el COPRED de la Ciudad de México.

Maïssa Hubert Chakour

Subdirectora de EQUIS Justicia para las Mujeres. Licenciada en Derecho y Ciencia política por la Universidad Lumiere Lyon II y maestra en sociología con especialidad en género y desarrollo por la Universidad Denis Diderot Paris VII. Se ha especializado en temas de violencia de género, acceso a la justicia, sistema penitenciario y en este marco ha colaborado con varias organizaciones de la sociedad civil.

Darinka Lejarazu

Coordinadora del programa LiberAs de Balance, Promoción para el Desarrollo y Juventud A.C. Estudió Ciencia Política en la UAM Iztapalapa y la Universidad Nacional de Colombia. Durante los últimos 9 años ha trabajado diseñando, implementando y evaluando metodologías de autodefensa integral con mujeres, niñas y adolescentes, así como defensoras de derechos humanos. Ha ofrecido talleres en México, Guatemala, Honduras, Ecuador, Chile, España y Alemania.

Eugenia Likar

Subdirectora del Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir A.C (ILSB). Integrante de la Asamblea de Balance, Promoción para el Desarrollo y Juventud A.C. Maestra en Psicoterapia Psicoanalítica por la Asociación Psicoanalítica Mexicana. Ha colaborado con organizaciones feministas de la sociedad civil en Argentina y México. Cuenta con más de 10 años de experiencia en la coordinación de procesos de desarrollo institucional, procuración de fondos, gestión de personal, planeación y evaluación de proyectos sociales.

Oriana López Uribe

Directora Ejecutiva de Balance, Promoción para el Desarrollo y Juventud A.C. Comunicóloga social con más de 20 años como activista por la justicia sexual y reproductiva. Integrante de la Alianza Feminista del Sur Global RESURJ, Vecinas Feministas por la Justicia Sexual y Reproductiva en América Latina, Red Compañera y Co-presidenta de Mama Cash.

Sara Martínez Cabello

Oficial de Incidencia y Comunicación del Programa Adolescentes, Autonomía y Sexualidad de Balance, Promoción para el Desarrollo y Juventud A.C. Licenciada en Relaciones Internacionales y Ciencia Política por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Ha formado parte de diversas colectivas y espacios de feministas jóvenes y ha coordinado equipos de incidencia nacional en el ámbito legislativo en materia de derechos sexuales.

Regina I. Medina

Coordinadora de datos en México, ¿Cómo vamos?. Licenciada en Políticas Públicas en el CIDE Región Centro, en Aguascalientes. Regina Isabel Medina fue analista de datos en Intersecta de enero de 2020 a febrero de 2023.

Diana Medina González

Responsable de análisis y fortalecimiento institucional en Fondo Semillas. Doctora en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Argentina. Trabajó como Coordinadora del Observatorio de Familia en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, fue Encargada de Monitoreo y Evaluación en Fundación JUCONI y ha trabajado en otros proyectos de investigación y evaluación en México, Chile y Argentina.

Adriana E. Ortega Arriaga

Coordinadora del área de datos en Intersecta. Licenciada en Relaciones Internacionales. Ha dedicado su vida profesional a la investigación y el análisis de datos en organizaciones de la sociedad civil, consultorías y el sector público.

Lizbeth Quezada

Licenciada en Sociología por la UAM Xochimilco. Feminista interesada en avanzar en el reconocimiento y garantía de derechos humanos, principalmente los derechos sexuales con énfasis en las adolescencias y juventudes.

Lilia Mónica Rebollo López

Oficial Senior del área de políticas públicas de EQUIS, Justicia para las Mujeres. Licenciada en Relaciones Internacionales por el ITAM y maestra en Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad Panamericana. Especialista en Derecho Internacional de los Derechos Humanos, así como en Gobierno de Instituciones y Organismos Internacionales. Colaboró en la Fiscalía General de la República como asesora en la Oficina del Fiscal. Investigadora en el Centro de Investigación Aplicada en Derechos Humanos de la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México.

Ana Sofía Rodríguez Everaert

Coordinadora editorial. Maestra y doctoranda en Historia por El Colegio de México. Se dedica a la investigación de temas de género, derechos humanos, las izquierdas y los usos públicos del pasado.

Friné Salguero

Directora del Instituto de Liderazgo Simone de Beauvoir A.C. (ILSB). Licenciada en Antropología Física por la Escuela Nacional de Antropología e Historia. Ha sido consultora para el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Sin Fronteras I.A.P, Fundación Hewlett, Article 19, Presencia Ciudadana A.C, Secretaría de Gobernación y la Delegación Miguel Hidalgo. Se desempeñó como Directora del Área de Emprendimiento social de Ashoka México y Centroamérica y como Directora de Fundación Banorte.

Fernanda Torres

Analista de datos en Intersecta. Licenciada en Políticas Públicas por el CIDE Región Centro.

Estefanía Vela Barba

Directora Ejecutiva de Intersecta. Licenciada y maestra en derecho. Ha dedicado su vida profesional a la investigación, la docencia y el activismo en torno a la igualdad. Su trabajo se enfoca en el derecho a la no discriminación y las políticas públicas que se requieren para hacerlo efectivo.

Brenda Velázquez

Oficial de Incidencia del programa Libertad y Ambiente Seguro de Balance, Promoción para el Desarrollo y Juventud A.C. Abogada feminista gracias a su resistencia en la Facultad de Derecho de la UNAM. Tiene experiencia brindado acompañamiento integral y asesoría jurídica con Perspectiva de Género a mujeres en situaciones de violencia.

Este libro fue concebido por: Intersecta, Organización para la Igualdad A.C.;
EQUIS: Justicia para las mujeres;
el Grupo de Información en Reproducción Elegida; Balance,
Promoción para el Desarrollo y Juventud A.C.; el Instituto de Liderazgo
Simone de Beauvoir A.C. y Fondo Semillas A.C.

Fue coordinado y editado por Ana Sofía Rodríguez Everaert.

El diseño estuvo a cargo de Anabel Pérez.

Ciudad de México, julio 2023.