



La alerta de género en México. Su falta de efectividad

The gender alert in Mexico. Its dearth of effectiveness

*Yunitzilim Rodríguez Pedraza**

Recepción: 12/02/2019

Aceptación: 30/07/2019

RESUMEN

Dentro de las políticas públicas que el estado ha tenido que implementar para contrarrestar la violencia de género está la Alerta de Violencia de Género como mecanismo de protección de los derechos humanos de las mujeres, que surge con el objetivo fundamental de garantizar la seguridad de las mujeres, el cese de la violencia en su contra y eliminar las desigualdades producidas por una legislación que agravia sus derechos humanos.

Sin embargo, a pesar de haber sido decretada en diversos municipios de trece estados de la república hasta el momento, los índices y las estadísticas muestran un claro aumento de la problemática y el estado se muestra incapaz de establecer políticas públicas efectivas para garantizar que las mujeres puedan desarrollar su proyecto de vida, lo que pone en entredicho la efectividad del mecanismo y la capacidad institucional.

Palabras Clave: Violencia de género; feminicidio; Estado; Quintana Roo

ABSTRACT

Among the public policies that the State has had to implement to counteract gender-based violence is the Gender-based Violence Alert as a mechanism to protect women's human rights. Police which arises with the fundamental objective of guaranteeing women's safety, the cessation of violence against them and eliminates the inequalities produced by legislation that violates their human rights.

* Profesora Investigadora de tiempo completo de la Academia de Ciencias Jurídicas de la División de Ciencias Sociales y Económico Administrativas de la Universidad de Quintana Roo. Dirección de correo electrónico: yunitzilim@uqroo.edu.mx y yunitzilim@outlook.com



Despite have been decreed in various municipalities of thirteen states of the republic so far, the indices and statistics show an apparent increase in the problem. The State is unable to establish effective public policies to ensure that women can develop their life project, which puts into question the effectiveness of the mechanism and institutional capacity.

Key words: Gender violence; feminicide; State; Quintana Roo

INTRODUCCIÓN

El sexo ha sido un elemento determinante de la discriminación que ha sufrido la mujer en todas las etapas históricas del ser humano; los estereotipos y roles de género que se le han impuesto son constructos sociales que la han reducido, minimizado, invisibilizado y limitado a una función reproductiva y de cuidado de los demás integrantes de su entorno, considerándola un sujeto que requiere estar bajo la tutela de alguien. Esa tutela ha implicado creer que se puede disponer de su cuerpo, su vida, su dignidad, su integridad, su estabilidad emocional, ejerciéndose sobre ella –independientemente de su edad- todos los tipos y modalidades de la violencia que existen, incluyendo la expresión más radical de ésta: el feminicidio.

El sistema patriarcal ha normalizado la violencia de género.

En cada etapa histórica, las mujeres se han cuestionado esa violencia, discriminación y exclusión y han exigido el reconocimiento de sus derechos. Los avances son resultado de la presión que se ha ejercido sobre los gobiernos, son resultado de diversas formas de resistencia en la búsqueda de autonomía y mayor independencia.

Dentro de las políticas públicas que el estado ha tenido que implementar está la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, como una acción afirmativa encaminada a disminuir la violencia de género hacia las mujeres, por ser ésta una lacra social que atenta contra la seguridad y la vida de las mujeres; Mientras exista, no puede hablarse de una sociedad justa y democrática.

En el estado de Quintana Roo la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres fue decretada el 7 de julio de 2017 y a pesar de las diversas acciones que el estado ha reportado y sigue reportando, solo queda en buenas intenciones plasmadas en papel, pues en lo sustantivo sigue habiendo falta de sensibilización, empatía y perspectiva de género; sigue existiendo la permisividad a través de los operadores del sistema de procuración de justicia y de prácticamente todas las instituciones encargadas de atender a las víctimas de la violencia; sigue siendo un riesgo ser mujer y vivir en Quintana Roo y en México.



La presente investigación y conclusiones está basada en la experiencia directa al ser parte del Grupo de Trabajo para estudiar la Solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en los municipios de Benito Juárez, Cozumel, Isla Mujeres, Lázaro Cárdenas y Solidaridad en el estado de Quintana Roo.

LA VIOLENCIA DE GÉNERO. UNA PROBLEMÁTICA SOCIAL

La violencia de género ha sido una constante en todas las etapas de la existencia del ser humano, donde la estructura patriarcal se ha impuesto desde el inicio de la vida misma, determinando que la mujer tiene menos valor como persona por el simple hecho de haber nacido con este sexo; debilidad al tener la capacidad de procrear, lo que se ha considerado una obligación para contribuir a la existencia de la humanidad; menos capacidad para estudiar; nula capacidad de raciocinio para poder votar y decidir quién emite las políticas públicas que impactan en su vida; carente aptitud para desenvolverse en el ámbito público y en general ha sido considerada –cuando llego a ser considerada- una ciudadana de segunda, relegada a servir siempre a alguien.

La crítica y cuestionamiento al sistema patriarcal a través de mujeres y hombres, colectivos, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil, ha llevado a instrumentar a nivel internacional pactos, acuerdos, tratados, protocolos y diversos mecanismos para señalar a los Estados parte respecto a la necesidad de respetar los derechos humanos de las mujeres, de permitir su desarrollo integral, de realizar una armonización legislativa, de garantizar el libre desarrollo de la personalidad de quienes son oprimidas por patrones culturales, y en general de garantizarles el desarrollo de sus proyectos de vida.

Como resultado de esa constante exigencia, se ha ido avanzando en el reconocimiento de los derechos y en algunos casos –como en el derecho a la participación política paritaria en los espacios de decisión- se han tenido que instrumentar mecanismos para obligar al cumplimiento de la ley.

En México aún no se pudo hablar de una total armonización legislativa, no obstante, con la reforma constitucional en materia de derechos humanos del 2011 y con la integración al texto constitucional del principio de interpretación conforme, de la aceptación de un bloque de constitucionalidad y del control convencional, podría decirse que legalmente puede considerarse que hay una protección de los derechos humanos de las mujeres.

Sin embargo, el problema real se da en lo sustancial, pues hay una total y clara falta de atención a la violencia de género, existiendo una total permisividad respecto a los delitos contra la mujer y por razones de género, preexistiendo una normalización de la violencia en los medios de comunicación, en las instituciones académicas, en los espacios laborales y el estado se mantiene pasivo e indiferente. No hay un mensaje de cero tolerancia.



Las estadísticas de la problemática son graves, la violencia se manifiesta de diversas maneras en prácticamente todos los espacios, y la manifestación más grave de la misma se da cuando las mujeres están siendo asesinadas en espacios públicos, a manos de sus padres, parejas, novios, amigos, jefes o desconocidos que deciden que pueden disponer de la dignidad y de la vida de éstas, sabiendo que existe un estado, un sistema de procuración y administración de justicia que es permisivo y que no habrá consecuencias a pesar del dolo, saña, premeditación y alevosía con la que se comete la mayoría de éstos delitos.

La violencia de género es una problemática global. Es difícil pensar en una sociedad en la que los estereotipos y roles de género se hayan logrado desenraizar a tal grado que las mujeres sean consideradas iguales, con los mismos derechos y oportunidades que los hombres.

La discriminación se da en casi todos los aspectos de la convivencia humana. El mensaje que se envía es que la mujer existe para servir y como objeto de reproducción. Se han justificado todos los tipos de violencia hacia la mujer bajo el argumento de su reducción como ser, como persona, como sujeto de derechos. De ahí que la mujer corra riesgo en todos los espacios en los que convive con otras personas, como en la calle, en el trabajo, en la escuela, y desafortunadamente de manera más recurrente cada vez, en su hogar. El espacio en el que pasa la mayor parte de su tiempo creyéndose amparada por el cariño, amor y protección de quienes en ella conviven se vuelve la cárcel y el infierno permanente para ella.

La violencia de género tiene su sede principal en la familia, el matrimonio y las relaciones de pareja; en su papel tradicional de esposa y madre con la capacidad restringida, sometida a la autoridad del varón, cabeza de familia y jefe del sistema patriarcal. En el espacio privado, es donde han estado más renegadas e infravaloradas las mujeres (Gálvez, 2011, pág. 18)

Carmen Gálvez Montes indica en su libro “Violencia de género: terrorismo en casa” que: (Gálvez, 2011, pág. 24)

La violencia contra las mujeres es una piedra angular que ilustra los conceptos limitados de derechos humanos y pone de relieve la política de abuso contra las mujeres, señalando que:

- No es una violencia fortuita.
- El factor de riesgo es ser mujer.
- El mensaje es la dominación.

La violencia psicológica es la más difícil de eliminar. Se trata de algo más serio que un insulto, incluye:

- La humillación intensa y continua.
- Las amenazas de violencia física.
- El control y vigilancia constante de las acciones del otro.
- Los cambios de humor inesperados sin lógica.
- La desaprobación continua, etc.



La violencia es un elemento primordial en el sistema patriarcal, que mantiene las relaciones de dominación y desigualdad entre los hombres y las mujeres.

A partir de esta violencia física y psíquica abarca todas las áreas donde se desenvuelven las mujeres.

La violencia por razones de género implica violencia hacia las mujeres que puede ser perpetrada por su pareja-hombre, por un desconocido, por un familiar, por amigos, por vecinos e incluso por el propio Estado y sus agentes; los ámbitos donde ocurrir dicha violencia son el privado (en las relaciones familiares o en las unidades domesticas) o el público (ámbitos extra domésticos como los laborales, institucionales, parques, calles, comunidad, escuela y otros sitios de acceso público); la violencia de cualquier tipo puede ocurrir en cualquier momento de la vida de las mujeres, esto es, desde su nacimiento, en la niñez, la adolescencia, la edad adulta y la vejez. (Guzmán, 2010, págs. 35-37)

VIOLENCIA FEMINICIDA EN MÉXICO

El feminicidio es la expresión más radical de la violencia de género. Es la forma en la que se expresa la misoginia y machismo enquistado en la sociedad como consecuencia del sistema patriarcal dominante.

La violencia feminicida representa la manifestación más extrema que se puede presentar como violencia de género en contra de las mujeres. La violencia feminicida no puede ser comprendida como un hecho aislado, sino como el resultado de una serie de actos en los que la mujer ha vivido sistemáticamente violencia y que culmina con la pérdida de la vida, ya sea a través del homicidio o por inducción al suicidio. (CNDH, 2016, pág. 85)

Dentro de las características que se presentan en el feminicidio se encuentran las siguientes: (Echarri Cánovas & Ramírez Ducoing, 2011)

- Es la muerte violenta por motivos de género.
- Es cometida a través de acciones u omisiones.
- En ocasiones la muerte no es llevada a cabo de manera intencional, sin embargo, existe un contexto de discriminación hacia la mujer.
- Direccionalidad de las conductas violentas hacia las mujeres.
- La responsabilidad del Estado.
- Permisividad social en su comisión.

El feminicidio, así se dé en un solo caso o en diversos como actualmente sucede, debe representar una alerta para cualquier estado en cualquier sociedad, independiente de su cultura.

Según información vertida por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía:



En 2016 se registró la mayor cantidad de mujeres asesinadas en el país en los últimos 27 años (2,813), que comparado con 2015 (2,383), representa un incremento bruto de 18.4 por ciento. (INEGI, 2017, pág. 14)

Durante 2016, ocho entidades registraron su tasa más alta de los últimos 27 años –Colima, Guerrero, Zacatecas, Morelos, Michoacán, Guanajuato, Tabasco y Ciudad de México- y cinco de ellas se ubican con los niveles más altos del país: Colima, Guerrero, Zacatecas, Morelos y Michoacán; mientras que en el caso de las otras tres entidades –Ciudad de México, Guanajuato y Tabasco- si bien registraron las tasas más altas de su historia reciente, estas se ubican por debajo de la media nacional.

De las 11 entidades con las tasas más altas en 2016 que se ubican por encima de la media nacional de 4.5 –Colima, Guerrero, Zacatecas, Chihuahua, estado de México, Morelos, Baja California, Tamaulipas, Sinaloa, Michoacán y Oaxaca- su situación es la siguiente:

- Colima, no solo alcanzó su nivel más alto de los últimos 27 años, sino que es la entidad con la tasa más alta del país en 2016, al pasar de 7.1 en 2015 a 16.9 homicidios de mujeres por cada 100 mil y cuyo registro anterior más alto se ubica en el año 2012, con 7.2.
- Guerrero, pasó de una tasa de 12.0 en 2015 a 13.4 en 2016. Su tasa más alta alcanzada se registró en 2012, con 13.2 homicidios de mujeres por cada 100 mil mujeres. En el caso de esta entidad se observa que después de una ligera disminución en 2013 y 2014, en 2015 y 2016 hay un repunte en su tasa de homicidios de mujeres.
- Zacatecas, pasó de una tasa de 3.0 en 2015 a 9.8 defunciones de mujeres por homicidio por cada 100 mil en 2016, más del triple. Su anterior tasa más alta se había registrado en 2013, con 7.8.
- Chihuahua, había presentado una baja constante después de que en 2010 alcanzó la tasa más alta en la historia del país con 32.8 mujeres asesinadas por cada 100 mil, llegando en 2015 a 7.1, en 2016 se observa un repunte al llegar a 9.8, nivel muy cercano al que registró en 2013, con 10.1. Cabe recordar que, en dos años (2010 y 2011), se registraron 992 homicidios de mujeres en esa entidad.
- Morelos, pasó de una tasa de 4.9 en 2015 a 8.6 en 2016, la más alta registrada en su historia ya que el nivel más alto alcanzado se registró en 2012 con 6.6 defunciones de mujeres por homicidio por cada mil. Esta entidad había presentado tasas superiores a 5.0 en 1993 (6.0) y 1999 (5.6), posteriormente durante la primera década del siglo XXI su nivel estuvo por debajo de los cuatro homicidios de mujeres por cada 100 mil, y a partir del año 2010 inició un proceso de aumento que llegó en 2012 a 6.6 y en los tres años siguientes disminuyó hasta llegar a 4.9 en 2015, para volver a repuntar en 2016.
- Baja California, después de que en 2009 alcanzó su tasa más alta de 9.7, con 153 homicidios de mujeres, inició un descenso hasta 2014, y en 2015 se observa un aumento que llegó a 2016 con una tasa de 7.4 homicidios de mujeres por cada 100 mil.



- Tamaulipas, llegó a su tasa de homicidios de mujeres más alta en 2012 con 9.9 por cada 100 mil, una disminución en 2013 (5.5), un nuevo repunte en 2014 (7.9), disminución en 2015 y nuevo repunte en 2016 que llegó a 7.3 defunciones de mujeres por cada 100 mil en este año.
- Sinaloa, hasta antes de 2009 sus tasas de defunciones de homicidios de mujeres se ubicaban en niveles por debajo de 4.0, y a partir de ese año se observa un aumento al llegar a 5.6 y en 2011 alcanza su nivel máximo con 7.9 defunciones de mujeres por cada 100 mil. Posterior a ese año, se observa una tendencia a la baja durante 2012 y 2013 para volver a aumentar en 2014 llegando a 6.2 y aunque en 2015 vuelve a disminuir a 3.5, en 2016 vuelve a registrarse un aumento al llegar a 5.6 defunciones de mujeres por cada 100 mil.
- Michoacán, había presentado tasas por debajo de 5.0 y solo en 1996 registró una tasa de 5.5 defunciones de mujeres por homicidio por cada cien mil, pero en 2016 alcanzó las 5.6, que representa la tasa más alta en su historia reciente.
- Oaxaca. En la década de los noventa del siglo XX esta entidad había registrado durante cinco años, tasas de defunciones de homicidios de mujeres por encima de 5.0, llegando en 1995 a 6.1, y a partir de 1997 y hasta 2012 se mantuvo en niveles inferiores a 5.0. Sin embargo, en 2014 registró su nivel más alto, llegando a 6.5 defunciones de mujeres por cada 100 mil. Si bien en 2015 presentó una disminución, en 2016 se observa un aumento que la coloca en 5.1 por cada 100 mil. (INEGI, 2017, págs. 15-16)

La violencia de género se puede ver reflejada respecto a la forma en la que son ejecutadas las mujeres, pues al respecto, el INEGI señala lo siguiente:

- Los datos muestran que las mujeres son asesinadas con mayor violencia y saña, utilizan medios que producen mayor dolor, prolongan su sufrimiento antes de morir y sobre todo conlleva la aplicación de la fuerza corporal para someterlas.
- De acuerdo con la información disponible sobre el medio o arma utilizada para causar la muerte de la persona, se aprecia que el medio más utilizado son las armas de fuego. Sin embargo, existe una diferencia relevante por sexo, ya que mientras los homicidios contra los hombres han sido perpetrados en su mayoría con arma de fuego, en el orden de 67 de cada 100 de ellos en 2016; entre las mujeres fue menor al 50 por ciento.
- En cambio, 36 de cada 100 mujeres fue estrangulada, ahorcada o sofocada, ahogada, quemada, golpeada con algún objeto o herida con un arma punzocortante; es tres veces mayor que entre los hombres.
- Asimismo, existe una mayor proporción de ellas que fue ultimada con objetos punzocortantes. En tanto entre los hombres estas agresiones se presentaron en el 21.8% de los casos. (INEGI, 2017, págs. 19-20)



LA ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES EN MÉXICO

La Alerta de Violencia de Género: “Es el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad.” (LGAMVLV, pág. 6)¹

La alerta de violencia de género contra las mujeres tendrá como objetivo fundamental garantizar la seguridad de estas, el cese de la violencia en su contra y eliminar las desigualdades producidas por una legislación que agravia sus derechos humanos, por lo que se deberá:

- I. Establecer un grupo interinstitucional y multidisciplinario con perspectiva de género que dé el seguimiento respectivo;
- II. Implementar las acciones preventivas, de seguridad y justicia, para enfrentar y abatir la violencia feminicida;
- III. Elaborar reportes especiales sobre la zona y el comportamiento de los indicadores de la violencia contra las mujeres;
- IV. Asignar los recursos presupuestales necesarios para hacer frente a la contingencia de alerta de violencia de género contra las mujeres, y
- V. Hacer del conocimiento público el motivo de la alerta de violencia de género contra las mujeres, y la zona territorial que abarcan las medidas a implementar. (LGAMVLV, pág. 7. Artículo 23)

Le corresponde al gobierno federal a través de la Secretaría de Gobernación declarar la alerta de violencia de género y notificará la declaratoria al Poder Ejecutivo de la entidad federativa de que se trate.

La Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, se emite cuando:

- “I. Los delitos del orden común contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres, perturben la paz social en un territorio determinado y la sociedad así lo reclame;
- II. Exista un agravio comparado que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres, y
- III. Los organismos de derechos humanos a nivel nacional o de las entidades federativas, los organismos de la sociedad civil y/o los organismos internacionales, así lo soliciten.” (LGAMVLV, pág. 7)²

¹ Artículo 22

² Artículo 24



En este sentido, el Reglamento de la Ley General de Acceso establece, en primer lugar, los casos en los que proceden las solicitudes de declaratoria de AVGM:

1. Cuando existan delitos del orden común contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres, que perturben la paz social en un territorio determinado y la sociedad así lo reclame, o;
2. Cuando exista un agravio comparado que impida el ejercicio pleno de los derechos humanos de las mujeres.

Con relación al segundo caso, es decir, al agravio comparado, éste se presenta cuando un ordenamiento jurídico vigente o una política pública, transgrede los derechos humanos de las mujeres al contener:

- a) Distinciones, restricciones o derechos específicos diversos para una misma problemática o delito, en detrimento de las mujeres de esa entidad federativa o municipio;
- b) Distinciones en el trato jurídico, en igualdad de circunstancias, generando una discriminación y consecuente agravio, o
- c) Una aplicación desigual de la ley, lesionándose los derechos humanos de las mujeres, así como los principios de igualdad y no discriminación.

De conformidad con el artículo 22 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (en adelante, Ley General de Acceso), la alerta de violencia de género contra las mujeres (en adelante, AVGM) es el conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad.

De esta manera, las AVGM representan un mecanismo de actuación de las autoridades que buscan cumplir con las obligaciones del Estado respecto del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, atendiendo específicamente, entre otras, a una de las violaciones más graves a este derecho: la violencia feminicida.

Su objetivo fundamental es garantizar la seguridad de las mujeres y niñas, a partir del cese de la violencia en su contra, y eliminar las desigualdades producidas por una legislación o política pública que vulnere sus derechos humanos, a través de la determinación de un conjunto de medidas que permitan a las autoridades federales, en coordinación con las entidades federativas, enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado.

Es así como la alerta de violencia de género contra las mujeres surge como mecanismo de protección de sus derechos en virtud de la alarmante situación que se detecta en un territorio determinado. Es decir, el estado mismo, al verse rebasado, en una aceptación expresa de su falta de eficacia para proteger los derechos de las mujeres, abre la posibilidad para que la



gravedad del fenómeno sea señalada, denunciada y acreditada por organismos y organizaciones.

Según la página oficial del Instituto Nacional de las Mujeres, hasta ahora se han decretado 13 alertas de género. (INMUJERES, 2019)

A pesar de las diversas acciones efectuadas por el estado, en Quintana Roo se declaró la alerta de género el 7 de julio de 2017 en tres municipios: Benito Juárez, Cozumel y Solidaridad. Asimismo, se requirieron acciones específicas para el municipio de Lázaro Cárdenas, municipio de población indígena. Sin embargo, la falta de efectividad del mecanismo se evidenció a partir de una segunda solicitud de alerta de violencia de género en el estado, misma que fuera presentada el 20 de julio de 2017 en la que se señala violencia sexual y trata de personas en los municipios de Benito Juárez, Solidaridad, Cozumel, Othón P. Blanco y Tulúm. En virtud de haberse establecido ya un grupo de trabajo en el estado fue este mismo el que efectuó entrevistas a diversas instituciones de la Ciudad de Chetumal como cabecera del Municipio de Othón P. Blanco y en la Ciudad de Tulúm.

La investigación nuevamente se centró en hacer una observación y levantamiento de entrevistas y evidencias respecto a las acciones encaminadas al cumplimiento del estado de sus obligaciones garantizar el respeto los derechos humanos de las mujeres, prevenir las violaciones a los derechos humanos de las mujeres, la obligación de investigar las violaciones a los derechos humanos de las mujeres con la respectiva sanción a las personas responsables de la violencia contra las mujeres y la obligación de promover el respeto y pleno ejercicio de los derechos humanos de las mujeres.

Dado que el gobierno del estado en sus diversos informes rendidos respecto a la primera solicitud de AVGM señaló al grupo de trabajo que las acciones que informaba se implementaron en todos los municipios del estado como parte del compromiso y voluntad política por mejorar las condiciones de las mujeres, además que en el caso de la Ciudad de Chetumal, es la capital del estado de Quintana Roo, la actividad efectuada se puede considerar simultáneamente como un seguimiento al cumplimiento de las propuestas vertidas en el Informe del Grupo de Trabajo conformado para estudiar la Solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en los municipios de Benito Juárez, Cozumel, Isla Mujeres, Lázaro Cárdenas y Solidaridad en el estado de Quintana Roo emitido el 22 de abril de 2016.

Se mencionarán sólo algunas de las principales observaciones recabadas y que evidencian un incumplimiento total a las propuestas y una falta de seguimiento de las observaciones emitidas por el grupo de trabajo.³

³ Información recabada directamente por la suscrita en compañía de dos compañeras integrantes del Grupo de Investigación, en las entrevistas realizadas como parte de la investigación sobre la solicitud de la alerta de violencia de género contra las mujeres en Tulum y Othón P. Blanco.



Así, fue posible verificar que:

- A pesar de las diversas acciones y recursos que el estado reportó que fueron destinadas para la capacitación de las autoridades que promueven los derechos, a las que atienden directamente a mujeres víctimas de violencia y a quienes están a cargo de la investigación de los delitos cometidos en su contra, al entrevistarlos y hacerles preguntas básicas, se constató que no cuentan con los conocimientos, empatía y sensibilidad necesaria para dar la atención, por lo que quedó de manifiesto que los programas y cursos de capacitación en términos de derechos humanos de las mujeres, violencia de género y sexual y protocolos de atención que se habían reportado, no han reflejado resultados y carecen de indicadores de impacto;
- Las personas a cargo de dar atención y canalizar a las mujeres víctimas de violencia no conocen las opciones de apoyo que pueden proporcionar;
- No existen carteles respecto a la violencia de género, mensaje de cero tolerancia hacia la misma e instituciones de apoyo, por lo que faltan actividades de difusión en materia de derechos humanos de las mujeres, y las pocas que hay se realizan sin un programa previo, no resultan adecuadas, o estratégicas, y no tienen recursos asignados para su implementación y evaluación;
- Se han generado reformas a la legislación, emitido protocolos de atención, creado fiscalías especializadas, inaugurado un Centro de Justicia para las Mujeres en la zona norte del estado y, sin embargo, no hay un cambio sustancial en el proceso de atención y el mensaje de permisividad a la violencia persiste, de hecho, pocas son las personas que conocen esas acciones por que no se difunden;

Aunado a ello, de acuerdo con el Diagnóstico que ha emitido la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como integrante de los grupos de trabajo que dan seguimiento a los procedimientos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, entre los principales obstáculos identificados con los gobiernos estatales, una vez que se les hace llegar el informe del grupo de trabajo, son (2017, págs. 79-80):

- El desconocimiento de en qué consiste el procedimiento y cuáles son las tareas que podría traer consigo. Esto se relaciona con la propuesta de que la entrega del informe al gobierno de las entidades se acompañe de una capacitación introductoria sobre qué es la AVGM, qué implica y cuáles son las fases.
- La falta de convocatoria a actores clave a nivel estatal y municipal para articular acciones, metas y responsabilidades, en el entendido de que el procedimiento implica tareas tanto a nivel estatal como municipal, y que en ocasiones se requiere de la participación del poder legislativo y judicial, además del ejecutivo. La limitada convocatoria o parcial articulación, conlleva a la implementación de acciones



fragmentadas y unilaterales, repercutiendo así en el uso ineficiente de los recursos públicos.

- Se registra una tendencia a comprender las actividades de la Alerta como propias de los institutos estatales de las mujeres, por lo que se concentran en éstos buena parte de las acciones aun cuando éstas implican que secretarías de los gobiernos participen. Hay que considerar que las actividades de la Alerta son obligación de los institutos contribuye a acentuar la percepción de que los temas de género son concernientes únicamente a mujeres. Adicional a lo anterior, lleva a una carga laboral desproporcionada para las funcionarias de los institutos de las mujeres, por el entendimiento erróneo de las implicaciones de la Alerta, y por la ausencia de la transversalización de la perspectiva de género en las tareas del Estado.
- La participación de los gobiernos municipales es limitada en la mayoría de los casos, lo cual trae como consecuencia falta de coordinación para acciones relevantes como campañas de difusión, generación de diagnósticos de la violencia, programas de capacitación, o acciones donde interviene la Secretaría de Salud, por ejemplo. De este modo, se generan acciones paralelas, inconexas y sin criterios claros sobre el qué y el para qué. Esto impacta negativamente en la respuesta institucional a la violencia feminicida en las entidades federativas.
- Asimismo, se identifica que en algunas ocasiones se nombran enlaces de diversas instituciones para dar seguimiento a la Alerta que no tienen capacidad de decisión, por lo que se hace más lento el avance de ciertas acciones. El nombramiento de enlaces que no pueden tomar decisiones refleja la falta de compromiso, seriedad e importancia que le dan al tema de la AVGM.
- Por otra parte, destaca la complejidad del cambio de gobierno para dar seguimiento a las tareas de la AVGM. En las distintas fases se ha observado que cuando el gobierno en turno está por concluir su periodo, se dificulta que atiendan las recomendaciones de la AVGM. Esto se recrudece cuando el cambio de gobierno implica también el cambio de partido en el poder. También se ha podido observar que, en ocasiones, derivado de que no se atienden a cabalidad los plazos previstos en la Ley y el Reglamento, se posterga la dictaminación o la solicitud de informes sobre avances, siguiendo la lógica electoral o de cambio de gobierno.
- Finalmente, destaca que el término de “Alerta” parece ser percibido negativamente por los gobiernos de los estados. Esto lleva a que en algunos casos se afirme que en ciertas entidades no se vive violencia contra las mujeres, o que no se está ante una “alerta”, lo que lleva a desacreditar a quienes solicitaron la alerta, pero también al problema de la violencia feminicida en general. Sin embargo, se considera conveniente conservar el nombre, pero difundir con claridad qué implica el procedimiento de AVGM para las entidades.



El principal obstáculo de las alertas es la pasividad y la omisión de las autoridades del estado ante la violencia de género.

LA ALERTA DE VIOLENCIA DE GÉNERO CONTRA LAS MUJERES EN QUINTANA ROO

Para ejemplificar la ineficacia se mencionarán en específico, sólo algunas de las principales observaciones recabadas en la Fiscalía General del Estado y el Hospital Materno Infantil y que evidencian un incumplimiento a las propuestas y una falta de seguimiento de las observaciones emitidas por el grupo de trabajo⁴.

En la Unidad para la Atención de los Delitos Contra la Mujer y por razones de Género:

- A pesar que fue creada la Fiscalía Especializada de atención de delitos contra la mujer y por razones de género, si bien ésta atiende delitos contra la libertad sexual, el libre desarrollo de la personalidad y la trata de personas, dicha Fiscalía (hasta octubre de 2017) no atendía los casos de feminicidios, siendo que quien les da seguimiento a esos casos es la Unidad de homicidios, lo cual resulta bastante absurdo, ya que a la fecha de la entrevista el único delito del código penal que textualmente señalaba “por razones de género” es precisamente es el de feminicidio;
- Igualmente, dicha unidad no investiga los delitos de mujeres o niñas no localizadas y/o extraviadas, siendo que quien le da seguimiento es otra unidad de la Fiscalía, perdiéndose uno de los principales objetivos de la creación de la Fiscalía Especializada;
- De igual manera, se pudo constatar que, en el personal a cargo de dar atención directa a la población, no cuenta con el perfil idóneo para atender a las personas que acuden a las mismas, pues no están capacitadas ni cuentan con perspectiva de género, no conocen ni tienen acceso a ningún tipo de protocolo específico para la atención de la violencia contra las mujeres;
- De acuerdo con información proporcionada por la Coordinación de la Unidad especializada para la atención de delitos contra la mujer y por razones de género en la zona Sur y Centro, el número de casos no judicializados es significativo, además

⁴ Informe disponible en http://www.aced.org.mx/observatorio-avg-2017/wp-content/uploads/2017/07/11_Informe_AVGM_Quintana_Roo_-_Notifi.pdf

Información recabada directamente por la suscrita en compañía de dos compañeras integrantes del Grupo de Investigación, en las entrevistas realizadas como parte de la investigación sobre la solicitud de la alerta de violencia de género contra las mujeres en Tulum y Othón P. Blanco.



que cuentan con más de 1,700 casos de años anteriores, que siguen en proceso o no hay avances en su integración;

- Además, se observa que la información proporcionada por el estado al dar contestación a los cuestionamientos efectuados no es coincidente con la que se maneja en la Unidad especializada, con lo que se evidencia la falta de coordinación y pone en duda la veracidad de una y otra;
- Hay una elevada cifra de expedientes que tiene a su cargo la Unidad Especializada para la atención de delitos contra la mujer y por razones de género que se encuentran en proceso, respecto al número de casos que logran judicializarse, lo cual es un indicativo de que los delitos contra la mujer son naturalizados e invisibilizados y que la Fiscalía no investiga adecuadamente estos delitos;
- Se refleja una deficiente aplicación de los protocolos de actuación, que muestran que las capacitaciones al personal no se han llevado a cabo o no han sido efectivas y, por lo tanto, se realiza una inadecuada valoración de los elementos indispensables para poder llevar a cabo una investigación seria y diligente que permita la acreditación adecuada de los tipos penales, la consignación de los expedientes, la sanción de los responsables y la reparación integral del daño;
- No se da la debida continuidad al trámite de las investigaciones que están en proceso teniendo presente la obligación de investigar ex officio y con la debida diligencia, la cual tiene alcances adicionales cuando se trata de mujeres y niñas en el marco de un contexto general de violencia;
- Se advirtió que tanto en la presente como en la anterior solicitud consterna a las solicitantes que en diversos casos podrían configurarse las hipótesis normativas de feminicidio por lo que resulta necesario se recopile información sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra las mujeres, que pueda ser utilizada en las investigaciones y posteriormente en la evaluación de la actuación de las personas encargadas de las mismas;
- Algunas autoridades de las agencias del Ministerio Público no han recibido capacitación específica sobre los protocolos de investigación de delitos cometidos en contra de mujeres y actúan con base en prácticas anteriores y en la mayoría de los casos no se les han proporcionado estos protocolos;
- Se pudo constatar que el personal encargado de dar atención directa a las víctimas de delitos contra la mujer y por razones de género, no tienen conocimiento de lo que es perspectiva de género, menos de los protocolos que deben aplicar con dicha perspectiva; es personal que envían de otras unidades a manera de castigo por la excesiva carga de trabajo que tienen en esa Unidad; no han tomado un solo curso de capacitación en materia de género y derechos humanos, no conocen las hipótesis



normativas de los delitos de investigan; desconocen los derechos de las víctimas; no tienen conocimiento del área encargada de asesorar y asistir a las víctimas; y por tanto, tampoco aplican el control convencional ni los principios pro persona, igualdad de género y no discriminación;

- De igual manera se constató que se mantiene un criterio en el que cada fiscal atiende su propia carpeta de investigación que inició, y le da seguimiento, manda citar testigos, al agresor, etc., de tal manera que la víctima tiene que ir en el horario del turno en el que inició su denuncia y con el Fiscal a cargo, lo que obstaculiza la integración debida de la carpeta y supedita a la víctima a acudir en un día y/o horario determinado; y,
- Se observó que es necesaria la creación de una unidad de inicio de delitos contra la mujer y por razones de género, puesto que las agentes inician de todo y si tienen citada a alguna persona relacionada con alguna otra carpeta y coinciden con un asunto de inicio, tienen que dejar a alguien esperando, lo que desincentiva la denuncia y deja a los responsables de los delitos sin sanción.

En ese sentido, si bien el estado había informado la creación de su unidad especializada y la emisión de una convocatoria pública para la elección de la Fiscal titular con un perfil adecuado, ese cargo es mayormente administrativo pues en la práctica, la fiscal que atiende a las víctimas no es a quien se eligió mediante convocatoria sino (en el caso de la fiscal que se entrevistó) es una fiscal que ha laborado en la institución mucho tiempo pero en esa Fiscalía Especializada apenas llevaba cuatro meses, no había tomado un solo curso en materia de derechos humanos y perspectiva de género, relaciona la perspectiva de género con la diversidad sexual, no conoce un solo protocolo en la materia, no sabe identificar las hipótesis por las que procede el feminicidio, no pudo mencionar los derechos de las víctimas sin consultarlo en su computadora, desconoce de qué institución provienen los asesores de las víctimas, no sabe las hipótesis en las que encuadra la trata de personas, no ha tomado cursos sobre protocolos de actuación, lo cual lleva a determinar al grupo de trabajo que es necesaria la profesionalización del personal a cargo de la procuración y administración de justicia en este aspecto y que la atención a las víctimas es deficiente.

Los esfuerzos del estado de Quintana Roo en materia de investigación y sanción de los delitos cometidos en contra de los derechos humanos de las mujeres no son suficientes, ni se desprenden de una estrategia única ni articulada, observándose dispersión en la atención de los delitos cometidos contra las mujeres a través de diversas unidades de atención; falta de sensibilización y capacitación del personal a cargo de la Unidad Especializada en delitos contra la mujer y por razones de género; rezago significativo en la integración de las carpetas de investigación de delitos cometidos contra las mujeres; bajos índices de judicialización de carpetas de investigación, lo que lleva a presumir que la obligación de investigar y sancionar los delitos cometidos en contra de los derechos humanos de las mujeres, no se cumple.

En el Hospital Materno Infantil:



- El médico entrevistado -quien además se desempeña como médico legista en la Fiscalía General del Estado- refirió que aproximadamente el 10% de mujeres que llagan al hospital por embarazo, son de 14 años, señalando que incluso han llegado pacientes hasta de 13 años y que estos casos se presentan por lo menos dos veces al mes, lo que pone de manifiesto el problema del embarazo adolescente en la entidad o bien, la posibilidad de que estos casos resulten de violaciones sexuales. Al respecto señaló que no se da parte a la Fiscalía para iniciar una investigación por estos casos, pues supone que el acto sexual por el que resulto embarazada la menor fue consensuado;
- Sin embargo, en el caso que alguna mujer se presente con rasgos que lleven a presumir que se ha inducido o efectuado algún aborto, si se reporta a la Fiscalía para el inicio de la carpeta de investigación; e,
- Igualmente refirió que no han recibido capacitaciones en materia de género y derechos humanos ni sobre la NOM 046, a pesar de llevar año y medio laborando en el hospital;

A pesar de que el estado había informado de la capacitación a personal de los hospitales y centros de salud respecto a la Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005: Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención, se pudo verificar que la investigación de los delitos no está siendo efectiva, debido a que en los centros hospitalarios no se está dando cumplimiento a la misma, tendiendo a normalizarse la violencia familiar y sexual en las mujeres y niñas, por lo que es necesario capacitar a los prestadores de los servicios de salud a su cargo en la aplicación y cumplimiento de la norma, con lo cual se daría inicio al proceso de la investigación de los hechos de los que se tenga conocimiento.

Si bien no es el estado sino las personas quienes cometen directamente los feminicidios, la responsabilidad de éste se basa en las acciones y sobre todo en las omisiones respecto a la defensa, protección y garantía de los derechos humanos de las mujeres.

CONCLUSIONES

El estado existe por y para los individuos. Su motivo de existencia es garantizar la vida en sociedad a través de las instituciones y órganos y de las personas que ejercen las facultades y funciones.

La teoría contractualista representa el fundamento filosófico de la existencia del estado y en consecuencia, del poder, del derecho y de las instituciones. Siendo sus principales representantes Hobbes, Locke y Rousseau, cada uno analiza desde diversa perspectiva, la renuncia que hacen las personas a la libertad total, amplia y original de la que gozaba en su



estado natural, para otorgar o ceder poder a un ente que goza de una investidura singular, a cambio que éste logre establecer reglas, bases, normas o disposiciones que permitan una convivencia armónica, que implique la posibilidad de gozar de derechos, de hacer que los demás los respeten y de sancionar a quien no lo haga.

Así, simbólicamente las personas celebran un contrato por el que se renuncia a su libertad original y poder natural y lo transfiere a una instancia a quien se le encomienda la función de vigilar que ningún individuo emplee su fuerza contra otros y, en caso de hacerlo, garantizar su castigo. De ello depende su legitimidad, la cual está en entredicho ante el descontento y desconfianza en las instituciones, en los sistemas de justicia y en los operadores de estos y respecto a la violencia de género y al aseguramiento de la calidad de vida de las mujeres aún más, pues a través de diversas acciones y omisiones, ha evadido el cumplimiento su responsabilidad, situación por la que sigue latente la exigencia de una sociedad igualitaria.

Esas acciones y omisiones se ven reflejadas en distintos momentos:

- Cuando en la legislación perduran distinciones respecto al tratamiento y protección de los derechos de mujeres y hombres en detrimento de las primeras, basadas en estereotipos y roles de género;
- Cuando a pesar de haber superado las distinciones en la legislación, en lo sustancial, en la vida diaria, en el ser, se siguen replicando las conductas discriminatorias hacia la mujer pasando por encima de la ley, siendo los principales violentadores de la misma los funcionarios y servidores públicos, sin existir evidencia de consecuencias directas por dichos actos;
- Al momento de invisibilizar a las mujeres y elaborar planes, objetivos y acciones de gobierno y en general programas y políticas públicas sin perspectiva de género, minimizando la dimensión de la problemática y las consecuencias en la calidad de vida de las mujeres;
- Cuando la problemática de la violencia de género se sigue considerando un asunto privado y no se pondera con la debida importancia, provocando la normalización de la violencia y la invisibilización de los factores que lo generan;
- Cuando la perspectiva de género sólo se maneja como un estandarte político, como una frase “políticamente correcta”, sin un compromiso real para su implementación;
- Cuando la obligación de investigar los delitos que se cometen contra las mujeres por razones de género, no se está cumpliendo diligentemente para evitar la impunidad como garantía de no repetición, en el entendido que la impunidad fomenta la reproducción de las violaciones de derechos humanos y, en particular, la perpetuación de la violencia hacia la mujer por razones de género;
- Cuando existe simulación de políticas y acciones en la materia, enviando un mensaje de permisividad a los victimarios y las víctimas dejan de confiar en las instituciones y autoridades;
- Cuando en los casos de todos los delitos ligados a violencia contra las mujeres, no se agotan todas las líneas de investigación posibles bajo una perspectiva de género



y se induce a la víctima a no denunciar, pero sobre todo –de manera velada- a conciliar;

- Cuando no se garantiza que las personas encargadas de las investigaciones de delitos contra las mujeres cuenten con las competencias, habilidades, capacidades y las herramientas y apoyos necesarios para que realicen su labor de investigación, cuidando en todo momento que la actuación de las y los encargados de la investigación sea guiada por las necesidades específicas de las víctimas para facilitar su participación y testimonio en el proceso, garantizando un acceso completo a la información sobre el mismo, procurando en todo momento la protección de la salud física y mental de las víctimas, y evitando su revictimización y cargas económicas a cargo de ellas;
- En la determinación de la integración del gabinete legal y ampliado de un gobierno cuando en éste no se observa paridad y lo que se pondera no son las aptitudes, trayectoria y capacidad sino el amiguismo y/o compadrazgo, en el que generalmente los hombres son los mayormente considerados.

La lista es enunciativa más no limitativa, pero sirve para evidenciar la responsabilidad en que el estado ha sido y sigue siendo omiso respecto a la violencia de género.

Tomando como ejemplo la investigación, la declaratoria, las acciones tomadas por el estado y la supervisión efectuada por el Grupo de Trabajo para estudiar la Solicitud de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en los municipios de Benito Juárez, Cozumel, Isla Mujeres, Lázaro Cárdenas y Solidaridad en el estado de Quintana Roo, se puede concluir que la alerta de violencia de género contra las mujeres no es eficaz.

La simulación es evidente, el uso de los recursos enfocados a la capacitación han sido prácticamente en vano, no hay empatía ni sensibilización del personal de los hospitales, institutos municipales de las mujeres, sistemas para el desarrollo integral de las familias, corporaciones de seguridad pública, fiscalía y juzgados; no hay conocimiento de lo que implican los estereotipos y roles de género y de las consecuencias de los mismos, es más, son los mismos funcionarios y servidores públicos quienes los replican; hay una normalización de la violencia a cualquier nivel; la alerta se ve como un obstáculo más que como una herramienta para detectar debilidades y amenazas y convertirlas en fortalezas y oportunidades; existe una falta de legitimación de las instituciones, una falta de credibilidad en su eficacia y una nula preocupación del estado por esa circunstancia.

La alerta de género no es considerada una situación alarmante para los estados. A pesar de ser Quintana Roo un estado con una actividad altamente turística, no se está tomando la declaratoria de alerta con la seriedad, urgencia y prioridad que merece.

Todos los días la vida de las mujeres está en riesgo: en sus hogares, en la calle, en las instituciones educativas, en los espacios laborales, en las iglesias, en el transporte público, en los juzgados, en prácticamente todos los espacios donde se debe desarrollar su vida. Mientras eso siga así no puede haber tregua. La lucha por la garantía y defensa de sus



derechos debe ser permanente. La exigencia social va a ir en aumento y las instituciones deben afrontar su responsabilidad.

La vida de las mujeres debe ser protegida. Si bien a partir de la alerta y sus recomendaciones ha habido algunas acciones a favor de sus derechos, en lo sustancial sigue habiendo una sensación de permisividad, una normalización de la violencia, un estado ausente, y más que eso, un estado cómplice y corrupto.

La mujer necesita contar con una seguridad integral que le posibilite desarrollar un proyecto de vida que le satisfaga, sin estar en latente riesgo frente a un estado omiso, que se niega a aceptar la realidad, que no tiene voluntad política para enfrentar la violencia de género en todos los espacios a través de la instrumentación de políticas, objetivos y estrategias de gobierno elaboradas con perspectiva de género, ¡Es más! Frente a un estado que ni siquiera sabe lo que es la perspectiva de género.

BIBLIOGRAFÍA

- Barragán, F. (2005). *Violencia, género y cambios sociales*. Malaga: Ediciones Aljibe.
- CNDH. (2016). *Diagnóstico de la Violencia Contra las Mujeres a partir de la Ley Federal y de las Entidades Federativas*. Obtenido de <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Diagnostico-Violencia-20161212.pdf>
- CNDH. (2017). *Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como integrante de los grupos de trabajo que dan seguimiento a los procedimientos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres*. Obtenido de Comisión Nacional de Derechos Humanos: <http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/Diagnostico-AVGM.pdf>
- Echarri Cánovas, C., & Ramírez Ducoing, K. (2011). *Feminicidio en México, aproximaciones tendencias y cambios, 1985-2009*. INMUJERES. Distrito Federal: ONU MUJERES.
- Gálvez, M. C. (2011). *Violencia de género: terrorismo en casa*. Madrid: Editorial S.L., Formación Alcalá.
- Guzmán, J. G. (2010). *violencia y mujeres un diagnóstico de violencia contra las mujeres en ciudad victoria, Tamaulipas*.
- INEGI, I. N. (2017). *Estadísticas a propósito del día Internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer*. Ciudad de México. Obtenido de http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/aproposito/2017/violencia2017_Nal.pdf
- INMUJERES. (2019). *Instituto Nacional de las Mujeres*. Obtenido de <https://www.gob.mx/inmujeres/acciones-y-programas/alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-80739>



Rodríguez Pedraza, Yunitzilim. “La alerta de género en México. Su falta de efectividad”. *Prospectiva Jurídica*, México, UAEM, año 9, número 18, julio – diciembre 2018, pp. 49-68, ISSN 2007-8137

LGAMVLV. (s.f.). Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
Obtenido de <http://www.cofemer.gob.mx/LGAMVLV.pdf>