

VIOLENCIA POLÍTICA HACIA LAS MUJERES. RESPUESTA DEL ESTADO ANTE LA FALTA DE UNA LEY EN MÉXICO

María del Carmen ALANÍS FIGUEROA*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *¿Qué es la violencia política?* III. *¿Cuáles son las obligaciones del Estado frente a la violencia política?* IV. *¿Cuáles son las obligaciones del Poder Judicial frente a la violencia política contra las mujeres?* V. *El Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres: respuesta del Estado mexicano.* VI. *Conclusiones.* VII. *Bibliografía.* VIII. *Abreviaturas.*

I. INTRODUCCIÓN¹

La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) parte del reconocimiento de que la violencia contra las mujeres es una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres; asimismo, constituye una violación a los derechos humanos y, por tanto, una ofensa a la dignidad humana. Además, dicha Convención señala que la violencia contra las mujeres trasciende a todos los sectores de la sociedad, independientemente de la clase, la raza o el grupo étnico, el nivel educativo y/o de ingresos, la cultura, la edad o la religión.

La CIDH ha reconocido que la violencia basada en el género es una forma de discriminación en contra de las mujeres (*caso Velíz Franco y otros vs.*

* Exmagistrada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (2006-2016); representante de México ante el Comité de Expertas del Mecsevi (Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará); integrante del Grupo de Integridad Electoral de la Fundación Kofi Annan. Correo electrónico: alanisfigueroaster@gmail.com.

¹ En la fecha de elaboración de este artículo se edifica la jurisprudencia del TEPJF en materia de violencia política, paridad e igualdad de género. Se sugiere consultar la jurisprudencia vigente al momento de la publicación de este artículo, disponible en: <http://portal.te.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/jurisprudencia-y-tesis>.

Guatemala, 2014). Por su parte, el Comité CEDAW (por sus siglas en inglés), en su Recomendación General 19, determina que la violencia contra las mujeres contribuye a mantenerlas subordinadas, a que accedan a un nivel inferior de educación y oportunidades, y a que tengan escasa participación política.

El preámbulo del Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica (Convención de Estambul) —el instrumento internacional más reciente sobre el tema— también destaca que “la violencia contra las mujeres es uno de los mecanismos sociales cruciales por los que se mantiene a las mujeres en una posición de subordinación con respecto a los hombres”.

Este trabajo se concentrará en un tipo específico de violencia: la política, así como en las obligaciones que tienen las autoridades, principalmente jurisdiccionales, frente a ella. Durante la trayectoria de una magistrada constitucional electoral, lamentablemente, se pueden observar muchas de sus manifestaciones. En este estudio se sostiene que, independientemente de que el Estado no legisle de forma específica el concepto de violencia política, sus modalidades, el procedimiento de denuncia, sanciones y reparación, son precisamente los tratados internacionales de derechos humanos, en general, y los de protección de los derechos de las mujeres, en particular, los que dan sustento y obligan a todas las autoridades a su tutela diligente y eficaz.

El modelo óptimo es la conceptualización legal de la violencia política, y delinear específicamente las facultades de las autoridades y las sanciones a aplicarse. Pero en caso de que no se logre avanzar en la ley, los protocolos de actuación son eficaces. Precisamente, la respuesta de las autoridades competentes del Estado mexicano, a iniciativa del TEPJF, fue la aprobación e instrumentación del Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres.

En ese sentido, este trabajo se estructurará en cuatro rubros. En el primero se aborda el concepto de violencia política; en el segundo se analizan las obligaciones del Estado frente a ella; en el tercero se detallan de forma concreta las obligaciones del Poder Judicial, y, finalmente, en el cuarto se cierra con la estrategia concreta que asumieron las autoridades competentes para atender la violencia política, debido a que no se cuenta con una ley específica en la materia en México: un protocolo de actuación.

II. ¿QUÉ ES LA VIOLENCIA POLÍTICA?

A falta de una legislación específica en la materia se ha elaborado una propuesta de concepto de violencia política hacia las mujeres a partir de los es-

tándares internacionales y de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007).

La violencia política hacia las mujeres comprende todas aquellas acciones y omisiones (incluida la tolerancia) que, basadas en elementos de género y dadas en el marco del ejercicio de derechos político-electorales, tengan por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos políticos o de las prerrogativas inherentes a un cargo público.

Este tipo de violencia puede tener lugar en cualquier esfera: política, económica, social, cultural, civil, etcétera; dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier relación interpersonal, en la comunidad, en un partido o institución política. Es decir, esto incluye tanto el ámbito público como el privado. La violencia puede ser simbólica, verbal, patrimonial, económica, física, sexual, psicológica, y puede efectuarse por medio de las tecnologías de la información y/o en el ciberespacio.

Además, este tipo de violencia puede ser perpetrada por cualquier persona y/o grupo de personas, por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, por colegas de trabajo, por partidos políticos o representantes de los mismos, y por medios de comunicación y sus integrantes. La acción violenta puede estar dirigida a un grupo o a una persona, a su familia o a su comunidad. De hecho, puede haber casos en los que la violencia se comete en contra de las mujeres como una forma de amedrentar o de vulnerar a los hombres (a los esposos, a los hermanos, a los padres), o bien puede suceder que se cometan actos de violencia en contra de los hijos, con la finalidad de afectar a sus madres.

Algunos ejemplos de violencia política hacia las mujeres son:

- Registros fraudulentos de candidatas que renuncian a sus cargos para cederlos a suplentes varones (razón por la cual, actualmente, titulares y suplentes de una fórmula deben ser del mismo sexo).
- Exigencia de los partidos para que las mujeres firmen renunciias en blanco antes de registrarlas como candidatas.
- Registro de mujeres en distritos tradicionalmente perdedores (lo cual las leyes electorales ya prohíben y, pese a ello, ha sido materia de impugnación en sede judicial).
- Limitación o inacceso a recursos para campañas o mal uso de los mismos.
- Ocultamiento de información.
- Desestimación y descalificación de las propuestas que presentan las mujeres.

- Agresiones verbales estereotípicas y discriminadoras.
- Acoso, ataques físicos, violencia sexual e, incluso, asesinato.
- Dimisión o renuncia obligada o amenazada por otras autoridades y/o la propia comunidad civil o política.

Además de esta conceptualización, es importante contar con parámetros que permitan visibilizar aquellos actos de violencia con elementos de género, ya que corremos el riesgo de, por un lado, pervertir, desgastar y vaciar de contenido el concepto de “violencia política hacia las mujeres”, y, por otro, de perder de vista las implicaciones de la misma.

El hecho de que la violencia política afecte a hombres y mujeres no desdibuja la necesidad de hablar específicamente de la que se ejerce hacia las mujeres. Negar esta necesidad implica desconocer la desigualdad estructural e histórica con la que las mujeres se enfrentan cotidianamente; a su vez, equivale a afirmar que la violencia familiar no tiene elementos de género, en tanto existen casos en los que quienes la sufren son hombres.

Las mujeres viven en un contexto de desigualdad y discriminación general que las pone en una situación de desventaja para acceder a sus derechos. De esta forma, el ejercicio de los derechos político-electorales se ve de por sí afectado por otros tipos de violencia que estructuralmente limitan a las mujeres. Pensemos, por ejemplo, en aquellas candidatas que, además de enfrentarse a las dinámicas sociales y de los partidos, sufren de violencia por parte de sus parejas.

En el *caso Ríos y otros vs. Venezuela* (2009) y en el *caso Perozo y otros vs. Venezuela* (2009), la CIDH aclaró “que no toda violación de un derecho humano cometida en perjuicio de una mujer conlleva necesariamente una violación de las disposiciones de la Convención de Belém do Pará”; es decir, las vulneraciones de los derechos humanos de las mujeres no siempre constituyen violencia de género.

En estos casos en particular, la CIDH afirma que

...las presuntas víctimas se vieron enfrentadas a situaciones de riesgo, y en varios casos fueron agredidas física y verbalmente por particulares, en el ejercicio de sus labores periodísticas y no por otra condición personal... no ha sido demostrado que los hechos se basaran en el género o sexo de las presuntas víctimas.

En el mismo sentido, en el *caso Veliz Franco y otros vs. Guatemala* (2014), la CIDH señala que no puede aseverarse que todos los homicidios de mujeres ocurridos en la época de los hechos fueron por razones de género.

Independientemente de las consideraciones particulares de los casos citados, resulta pertinente detenerse a analizar cuándo un acto de violencia tiene elementos de género y cuándo no. Tomando como referencia los estándares de la CIDH (*caso Velíz Franco y otros vs. Guatemala*, 2014), del Comité CEDAW (Recomendación General 19), así como la Convención de Estambul (2011), se pueden derivar dos elementos indispensables para considerar que un acto de violencia se basa en el género:

- 1) Cuando la violencia se dirige a una mujer por ser mujer.
- 2) Cuando la violencia tiene un impacto diferenciado en las mujeres o les afecta desproporcionadamente.

1. *Cuando la violencia se dirige a una mujer por ser mujer*

Este supuesto se refiere a los casos en donde las agresiones están especialmente planificadas y orientadas en contra de las mujeres por su condición sexual y por lo que representan en términos simbólicos bajo ciertas concepciones basadas en prejuicios. Incluso, muchas veces el acto se dirige hacia lo que implica lo “femenino”, a los “roles” que normalmente se asignan a las mujeres.

Un ejemplo de violencia dirigida a las mujeres por el hecho de serlo es el caso resuelto por la Sala Superior del TEPJF, al anular las elecciones del Ayuntamiento de San Bartolo Coyotepec, Oaxaca.² En 2014, en dicho municipio tuvieron lugar las elecciones para presidencia municipal, regidurías y sindicaturas. El resultado fue que únicamente los hombres ocuparon los diez puestos disponibles, ya que, por diversas razones, a las mujeres no se les permitió ser consideradas como candidatas y, en todo caso, no se brindaron los medios para que lo hicieran en condiciones de igualdad.

Después de que autoridades electorales (tanto administrativas como judiciales) declararon la validez de las elecciones en las que se discriminó a las mujeres, la Sala Superior consideró que dichas autoridades no habían interpretado correctamente el principio de igualdad y, por tanto, se había vulnerado el principio constitucional de participación de las mujeres, por lo que se declaró la nulidad de la elección de integrantes del Ayuntamiento en el Municipio de San Bartolo Coyotepec, Oaxaca.

² Véase la Sentencia de la Sala Superior del TEPJF, Juicio de Reconsideración SUP-REC-016/2014, disponible en: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2014/REC/SUP-REC-00016-2014.htm>.

En consecuencia, se vinculó al instituto electoral local y a quienes integran la comunidad a que en el transcurso de la elección extraordinaria se llevaran a cabo

...todas las actuaciones necesarias para garantizar la observancia de los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y, especialmente, la participación de las mujeres y los hombres en condiciones de igualdad, además que deberán informar a los integrantes de esa comunidad respecto de los derechos de votar y ser votadas de las mujeres, a fin de propiciar condiciones de igualdad sustantiva en el desarrollo de la elección de concejales.

2. *Cuando la violencia tiene un impacto diferenciado en las mujeres o les afecta desproporcionadamente*

Este elemento se hace cargo de los hechos que afectan a las mujeres de manera diferente, o en mayor proporción que a los hombres, o bien de aquellos hechos cuyas consecuencias se agravan ante su condición de mujer. En ello se habrá que tomar en cuenta las afectaciones que un acto de violencia puede generar en el proyecto de vida de las mujeres.

El cuerpo de las mujeres, su “sexualización social” y su capacidad biológica para la procreación son aspectos que las colocan en una situación de vulnerabilidad distinta que a los hombres. Así, las mujeres corren mayor riesgo de sufrir agresiones sexuales —con las graves implicaciones que ello envuelve— y, por tanto, de vivir embarazos no deseados, infertilidad, enfermedades de transmisión sexual, estigmatización, exclusión, afectaciones psicológicas, etcétera.

Resulta muy importante no perder de vista la significación de la violencia a través de los cuerpos de las mujeres. En el caso de la *Masacre de las Dos Erres* (2009) que tuvo lugar en Guatemala, las mujeres embarazadas fueron golpeadas en el vientre hasta provocarles un aborto. Evidentemente, este acto, además de dañar, de manera irreversible, el proyecto de vida de las mujeres, iba dirigido también a sus parejas y a su perpetuación.

Tal y como lo ha reconocido la CIDH, la desnudez forzada, asimismo, tiene un impacto diferenciado en las mujeres. Vale recordar el caso peruano en donde la intervención violenta al penal Castro Castro se hizo en el día de las madres (día, evidentemente, de visita en el penal), lo cual generó un importante impacto simbólico.

Otro ejemplo posible tiene que ver con la diferencia entre hombres y mujeres respecto a la violencia. En el preámbulo de la Convención de Estambul se reconoce que si bien los hombres pueden ser víctimas de violencia doméstica, ésta les afecta a las mujeres de manera desproporcionada.

Ahora bien, a estos dos elementos básicos se les debe sumar mínimamente tres consideraciones: el contexto, la intersección y los estereotipos.

A. *Los contextos*

Existen situaciones en las que resulta evidente la presencia de condiciones particulares que ponen en riesgo a las mujeres, como la pobreza, la inseguridad, el desempleo, un conflicto armado, el analfabetismo, condiciones relacionadas con el medio ambiente e, incluso, la violencia. Un acto de violencia adquiere otras dimensiones cuando se da en este tipo de situaciones; por ejemplo, el contexto en el que tuvieron lugar las desapariciones de mujeres y niñas en Ciudad Juárez.

Ello demanda de las autoridades un deber especial de prevención y de debida diligencia. En efecto, cuando la CIDH conoció del *caso Campo Algodonero vs. México* (2009), consideró que “el deber de investigar efectivamente... tiene alcances adicionales cuando se trata de una mujer que sufre una muerte, maltrato o afectación a su libertad personal en el marco de un contexto general de violencia contra las mujeres”.

B. *La intersección de los rubros de discriminación*

El sexo y el género conviven, además del contexto, con otras categorías que pueden profundizar y agravar los efectos de la violencia.

En su Recomendación General 28, el Comité CEDAW señala que las mujeres están unidas de manera indivisible a otros factores, como la raza, el origen étnico, la religión o las creencias, las condiciones físicas, la edad, la orientación sexual y la identidad de género. En consecuencia, los Estados deben reconocer estas formas entrecruzadas de discriminación y eliminar el impacto negativo combinado que se genera en las mujeres afectadas.

Evidentemente, el ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres se “complica” cuando, por ejemplo, se trata de mujeres indígenas, que no hablan español y que pertenecen a una religión minoritaria dentro de una comunidad, o cuando se trata de personas transexuales que, incluso, pueden no contar con un documento oficial de identidad.

C. *El impacto de los estereotipos*

En muchas ocasiones, la violencia se basa en estereotipos de cómo son, cómo deben comportarse, qué les duele y qué denigra a las mujeres. Incluso, se puede generar un círculo vicioso, en el cual se revictimiza a las personas cuando, por ejemplo, acuden a las autoridades a demandar.

Conforme al Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género de la SCJN:

...[l]os estereotipos son todas aquellas características, actitudes y roles que estructuralmente en una sociedad son atribuidas a las personas en razón de alguna de las condiciones enumeradas como “categorías sospechosas”... Están profundamente arraigados y aceptados por la sociedad que los crea, reproduce y transmite.

De acuerdo con la CIDH, “la creación y uso de estereotipos se convierte en una de las causas y consecuencias de la violencia de género en contra de la mujer” (*caso Veliz Franco y otros vs. Guatemala*, 2014). En el *caso Veliz Franco y otros vs. Guatemala* (2014), la CIDH, retomando los criterios establecidos en el *caso Campo Algodonero vs. México* (2009), señala que los estereotipos de género “tuvieron una influencia negativa en la investigación del caso, en la medida en que trasladaron la culpa de lo acontecido a la víctima y a sus familiares, cerrando otras líneas posibles de investigación sobre las circunstancias del caso e identificación de los autores”.

La relevancia de hacer estas distinciones, es decir, de definir cuándo se está hablando de violencia con elementos de género, se encuentra determinada por el tratamiento que habrá de darse a las víctimas, el enfoque con el que el caso concreto tendría que ser abordado y con las normas que deberán ser aplicadas.

III. ¿CUÁLES SON LAS OBLIGACIONES DEL ESTADO FRENTE A LA VIOLENCIA POLÍTICA?

La CIDH ha establecido que “en casos de violencia contra las mujeres, los Estados tienen, además de las obligaciones genéricas contenidas en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, una obligación reforzada a partir de la Convención Belém do Pará” (*caso Campo Algodonero vs. México*, 2009). Siguiendo a la Corte Europea, la CIDH considera que cuando un ataque es motivado por razones de género,

...es particularmente importante que la investigación sea realizada con vigor e imparcialidad, teniendo en cuenta la necesidad de reiterar continuamente la condena de [la violencia hacia las mujeres] por parte de la sociedad y para mantener la confianza... en la habilidad de las autoridades de protegerlas de la amenaza de violencia (*caso Campo Algodonero vs. México*, 2009).

¿Qué tiene que hacer el Estado frente a la violencia, en general, y frente a la violencia política, en concreto? No hay más que ver el importante listado de obligaciones que México ha asumido al firmar los instrumentos internacionales que constituyen la Carta Internacional de los Derechos Humanos, así como aquellos tratados específicos, como la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés) y la Convención de Belém do Pará.

Además, el artículo 1o. constitucional es muy claro:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Las obligaciones del Estado mexicano frente a la violencia política son claras. La CEDAW (1979) y la Convención de Belém do Pará (1994) establecen, en términos generales, las siguientes obligaciones para el Estado mexicano:

- Asegurar la realización práctica del principio de igualdad entre hombres y mujeres.
- Tomar en todas las esferas, especialmente en las esferas política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres, con el objeto de garantizarles el ejercicio y el goce de los derechos humanos y las libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los hombres.
- Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, para prohibir todo tipo de discriminación contra las mujeres, así como para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación.
- Adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia en contra de las mujeres.

- Modificar patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, con miras a contrarrestar y eliminar los prejuicios y las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que estén basados en la idea de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos o en funciones estereotipadas de hombres y mujeres.
- Concretamente, las mujeres tienen derecho a un acceso igual en las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos, incluyendo la toma de decisiones (Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer, artículos I y II). Por ello, los Estados deberán tomar todas las “medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la vida política y pública del país y... garantizarán a las mujeres, en igualdad de condiciones con los hombres, el derecho a... ser elegibles para todos los organismos cuyos miembros sean objeto de elecciones públicas” (CEDAW, artículo 7o., inciso a). Todo ello, en condiciones de igualdad y en contextos libres de violencia.

Por último, se destacarán las obligaciones que la CIDH determinó cuando resolvió el *caso Campo Algodonero vs. México* (2009):

- Adoptar medidas integrales para cumplir con el deber de debida diligencia en los casos de violencia contra las mujeres.
- Contar con un marco jurídico de protección adecuado, con una aplicación efectiva del mismo y con políticas de prevención y prácticas que permitan actuar de una manera eficaz ante las denuncias.
- La estrategia de prevención debe ser integral, es decir, tiene que prevenir los factores de riesgo y, a su vez, fortalecer a las instituciones para que puedan proporcionar una respuesta efectiva.
- Diseñar medidas preventivas en casos específicos en los que es evidente que determinadas mujeres y niñas pueden ser víctimas de violencia.

Sin duda, la acción y reacción de las autoridades frente a la violencia política es fundamental. Lo más importante es prevenirla, y cuando la prevención ya no fue posible, evitar —a toda costa— la impunidad, que, de acuerdo con la CIDH, “envía el mensaje de que la violencia contra la mujer es tolerada, lo que favorece su perpetuación y la aceptación social del fenómeno, el sentimiento y la sensación de inseguridad en las mujeres, así como una persistente desconfianza de éstas en el sistema de administración de justicia” (*caso Campo Algodonero vs. México*, 2009).

Además, se deben considerar las repercusiones y los riesgos que las mujeres enfrentan al denunciar la violencia política. En este sentido, estigmatizarlas como conflictivas, sensibles e incapaces de apegarse a las reglas del juego político, y, por tanto, “para evitar problemas”, excluirlas, constituye sólo una de las consecuencias. De todo ello se necesitan hacer cargo las autoridades.

IV. ¿CUÁLES SON LAS OBLIGACIONES DEL PODER JUDICIAL FRENTE A LA VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES?

En la Recomendación General, o sea, la núm. 33, el Comité CEDAW establece que el acceso a la justicia es fundamental para la realización del resto de los derechos humanos y que, a su vez, optimiza el potencial emancipador y transformador del derecho.

El impacto del quehacer jurisdiccional en la vida de las personas y en la consecución del proyecto de país que delinea la Constitución y los tratados internacionales es de gran relevancia. El hecho de que, pese a las iniciativas presentadas por varias senadoras y diputadas en México, no se cuente con una ley específica sobre la violencia política hacia las mujeres³ complica el tratamiento del tema a nivel jurisdiccional. Sin embargo, como se ha señalado anteriormente, las autoridades tienen obligaciones claras frente a la violencia política y, asimismo, se cuenta con la Constitución, con los tratados que se han mencionado (así como con las interpretaciones que de ellos hacen sus organismos monitores) y con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

En términos generales, el trabajo de quienes imparten justicia se puede dar en tres niveles, todos ellos enfocados al efectivo acceso a la justicia para las víctimas. El primero tiene que ver con la prevención de mayores daños a las víctimas, a sus familiares y a las personas cercanas a ellas (colaboradores, asistentes, militantes). Para ello, se cuenta con las órdenes de protección, que, de acuerdo con el artículo 27 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, son los

...actos de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la Víctima y son fundamentalmente precautorias y cautelares. Deberán otorgarse por la autoridad competente, inmediateamente que conozcan de he-

³ Con relación a este punto, me parece pertinente recordar que la Declaración sobre la Violencia y el Acoso Políticos contra las Mujeres (2015) incluye la necesidad de impulsar normas que permitan erradicar, sancionar y reparar este tipo de violencia. Dicha Declaración fue asumida el 15 de octubre de 2015 en el marco de la Sexta Conferencia de los Estados Parte de la Convención de Belém do Pará, entre los cuales se encuentra México.

chos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres.

Según el artículo 33 de esta Ley, las autoridades jurisdiccionales pueden dictar “medidas similares” a las órdenes de protección. Estas últimas fueron pensadas principalmente para casos de violencia familiar como una estrategia para evitar mayores daños a las mujeres y, en su caso, a los hijos (SCJN, 2012). Tomando en cuenta el objetivo de estas órdenes y lo establecido en la Ley General de Víctimas, se podría considerar pertinente que las órdenes de protección sean procedentes para aquellos casos en los que la violencia es política. El artículo 40 de la Ley General de Víctimas prevé que

Cuando la víctima se encuentre amenazada en su integridad personal o en su vida o existan razones fundadas para pensar que estos derechos están en riesgo, en razón del delito o de la violación de derechos humanos sufrida, las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal o municipales de acuerdo con sus competencias y capacidades, adoptarán con carácter inmediato, las medidas que sean necesarias para evitar que la víctima sufra alguna lesión o daño.

Dichas medidas deben ser adecuadas para responder a la amenaza que el caso representa para la víctima e implementarse con base en los principios de protección, necesidad y proporcionalidad, confidencialidad, oportunidad y eficacia. Además, es fundamental que quienes imparten justicia sean capaces de detectar aquellos casos que implican violencia política, con la finalidad de que puedan estar en condiciones de ofrecer y otorgar, en su caso, este tipo de medidas.

En los casos de violencia política se podría pensar en medidas como impedir el acceso del agresor a las instalaciones del partido, a la casa de campaña o a lugares que frecuente la víctima, así como la prohibición de intimidar o molestar a la víctima o integrantes de su familia en su entorno social. No se debe perder de vista que las mujeres están en mayor riesgo de sufrir agresiones cuando denuncian los abusos de que son objeto. Por ello, el otorgamiento de órdenes de protección resulta fundamental en el quehacer jurisdiccional.

El segundo nivel va enfocado al juzgamiento con perspectiva de género. La SCJN publicó un protocolo en donde propone un método para juzgar con perspectiva de género, el cual constituye una excelente guía y orientación. Este protocolo señala que para juzgar con perspectiva de género es necesario asumir tres premisas básicas:

Primera. El fin del derecho es combatir las relaciones asimétricas de poder y esquemas de desigualdad que determinan el diseño y ejecución del proyecto de vida de las personas.

Segunda. El quehacer jurisdiccional tiene un invaluable potencial para la transformación de la desigualdad formal, material y estructural. Quienes juzgan son agentes de cambio en el diseño y ejecución del proyecto de vida de las personas.

Tercera. El mandato de la igualdad requiere de quienes imparten justicia un ejercicio de deconstrucción de la forma en que se ha aplicado e interpretado el derecho.

Además, la Corte ha emitido una serie de tesis que, en síntesis, señalan:

- El derecho de las mujeres a una vida libre de discriminación y de violencia se traduce en la obligación de toda autoridad de actuar con perspectiva de género.⁴
- Del reconocimiento del derecho a la igualdad y a la no discriminación por razones de género se deriva que todo órgano jurisdiccional debe impartir justicia con perspectiva de género,⁵ aun cuando las partes no lo soliciten.⁶
- La obligación de impartir justicia con perspectiva de género debe operar como regla general y enfatizarse en aquellos casos donde se esté ante grupos en situación de vulnerabilidad, como mujeres y niñas indígenas.⁷
- La perspectiva de género debe aplicarse en todos los casos que involucren relaciones asimétricas de poder y estereotipos, independientemente del género de las personas involucradas.⁸
- Al resolver los asuntos que se someten a su conocimiento, los órganos jurisdiccionales deben evitar cualquier clase de discriminación o prejuicio en razón del género.⁹

⁴ Tesis 1a. CLX/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 18, t. I, mayo de 2015, p. 431.

⁵ Tesis 1a. LXXIX/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 15, t. II, febrero de 2015, p. 1397; Tesis 1a. C/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 4, t. I, marzo de 2014, p. 523; Tesis 1a. XLV/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 3, t. I, febrero de 2014, p. 663; Tesis 1a. XCIX/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 4, t. I, marzo de 2014, p. 524; Tesis P. XX/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 22, t. I, septiembre de 2015, p. 235.

⁶ Tesis 1a. LXXXVII/2015 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 15, t. II, febrero de 2015, p. 1382; Tesis 1a. C/2014 (10a.), *cit.*

⁷ Tesis P. XX/2015 (10a.), *cit.*

⁸ Tesis 1a. LXXIX/2015 (10a.), *cit.*; Tesis 1a. C/2014 (10a.), *cit.*

⁹ Tesis 1a. XXIII/2014 (10a.), *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, libro 3, t. I, febrero de 2014, p. 677.

La perspectiva de género es un método de análisis jurídico que

- Permite detectar y eliminar la discriminación con base en el sexo y/o género.¹⁰
- Obliga a interpretar las normas tomando en cuenta el impacto diferenciado que éstas pueden generar en hombres y mujeres.¹¹
- Demanda de que quien juzga cuestionar los estereotipos preconcebidos en la legislación respecto de las funciones de los géneros,¹² así como verificar si existe una situación de violencia y/o vulnerabilidad que, por cuestiones de género, impida acceder a la justicia.¹³
- Permite corregir la discriminación que generan prácticas institucionales o normas, así como salvaguardar el debido proceso y el principio de igualdad sustantiva.¹⁴
- Quien juzga debe considerar las situaciones de desventaja que tienen las mujeres, sobre todo cuando es factible que existan factores que potencialicen su discriminación, como lo pueden ser las condiciones de pobreza y las barreras culturales y lingüísticas.¹⁵

Las tesis de la SCJN señalan que una parte fundamental del método para juzgar con perspectiva de género es la determinación de las reparaciones, las cuales no sólo deben ser integrales, sino además deben tener una vocación transformadora de la situación que generó el acto de discriminación y/o de violencia, de manera que dichas reparaciones tengan un efecto no sólo restitutivo, sino también correctivo. Evidentemente, la aplicación de la perspectiva de género al juzgar es indispensable para el acceso a la justicia en casos de violencia política.

Finalmente, el tercer nivel de incidencia del quehacer judicial tiene que ver con el establecimiento de precedentes, con lo cual se brindan respuestas estructurales a la violencia política y, además, se generan criterios que abonan a la prevención de la misma. Así, se cierra un círculo y a través de un caso concreto se puede incidir e irradiar el efecto de una sentencia para evitar casos similares. Para ello, es indispensable el diseño de reparaciones transformadoras —tal y como la propia SCJN establece en sus tesis— que incluyan garantías de no repetición.

¹⁰ Tesis 1a. XCIX/2014 (10a.), *cit.*; Tesis P. XX/2015 (10a.), *cit.*

¹¹ Tesis 1a. XXIII/2014 (10a.), *cit.*

¹² Tesis 1a. XCIX/2014 (10a.), *cit.*

¹³ Tesis 1a. LXXXVII/2015 (10a.), *cit.*; Tesis 1a. C/2014 (10a.), *cit.*

¹⁴ Tesis 1a. XLV/2014 (10a.), *cit.*

¹⁵ Tesis P. XX/2015 (10a.), *cit.*

V. EL PROTOCOLO PARA ATENDER LA VIOLENCIA POLÍTICA CONTRA LAS MUJERES: RESPUESTA DEL ESTADO MEXICANO

Ante la falta de legislación específica, toda vez que las propuestas de reformas legales que han presentado tanto diputadas como senadoras de los distintos partidos políticos continúan en dictamen de comisiones, el Estado mexicano responde de la siguiente manera:

A iniciativa del TEPJF se avanzó en la elaboración y formalización del Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres.¹⁶ Es de esta forma que se avanzó en una estrategia conjunta de todas las autoridades nacionales competentes¹⁷ para dar atención inmediata a las mujeres que son víctimas de violencia política, a fin de evitar que sufran daños mayores tanto ellas como sus familias y las personas cercanas. Esta medida adquiere particular relevancia dada la falta de legislación en la materia, la experiencia de los procesos electorales pasados y las elecciones que tendrían lugar en los meses y años subsecuentes.

En este sentido, el Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres busca:

- Establecer acciones inmediatas y de emergencia frente a casos de violencia política, que eviten daños mayores a las víctimas, sus familias y las personas cercanas a ellas.
- Facilitar que las autoridades detecten este tipo de violencia.
- Generar la adecuada coordinación entre las instituciones responsables de hacer efectivos los derechos de las mujeres.
- Identificar posibles actos de violencia política que permitan a las víctimas reconocerlos y saber cómo actuar.

El Protocolo ha hecho eco y, actualmente, autoridades electorales de los estados, organizaciones de la sociedad civil involucradas en estos temas, así como instituciones académicas con trayectoria en cuestiones relacionadas con violencia, género y derechos político-electorales, lo instrumentan. Se trata de un documento breve, sencillo y manejable que incluye los conceptos generales, los derechos de las víctimas, los deberes de las autoridades, las formas de identificar este tipo de violencia, los pasos a seguir para las insti-

¹⁶ Disponible en: http://sitios.te.gob.mx/protocolo_mujeres/.

¹⁷ En la elaboración y formalización del Protocolo participaron el TEPJF; el INE; la PGR, a través de la FEPADÉ; la Segob, a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos; la CEAV, y el Inmujeres.

tuciones públicas, así como una lista de verificación que permite constatar que se está atendiendo adecuadamente el problema que se presenta.

Este instrumento está diseñado, desde luego, con un enfoque de género e interculturalidad, y será replicable en cada uno de los estados de la República, y viene aparejado de una serie de capacitaciones para aquellas servidoras y servidores públicos que tendrán que implementarlo.

A este Protocolo deberán sumársele otras medidas encaminadas a la documentación, recopilación y análisis de información sobre casos de violencia política; campañas para aumentar la conciencia pública sobre el problema y las consecuencias que genera, así como acciones de difusión para combatir los estereotipos discriminatorios sobre las mujeres en política.

VI. CONCLUSIONES

Hace aproximadamente 70 años, las mujeres luchaban por el derecho a votar y ser electas. Hoy, pese a contar con un reconocimiento formal de estos derechos, ellas tienen que enfrentarse aún a muchas barreras para poder ejercerlos.

No se puede permitir que, después de lograr un aumento del 5% de mujeres en la Cámara de Diputados y un incremento en el número de legisladoras locales en la gran mayoría de los estados en los que hubo elecciones en 2015,¹⁸ persista la violencia política como condición estructural que impida hacer realidad el derecho a votar, a ser electas y a ejercer cargos públicos.

Esto tiene un impacto muy grave en la democracia y en el proyecto de país que hemos diseñado a través de nuestras leyes. Ninguno de estos logros tendrá sentido en tanto las mujeres no puedan ejercer sus derechos en ambientes libres de discriminación y de violencia.

México no puede dejar pasar más tiempo sin una ley que se haga cargo de la violencia política: ¿cómo es esto posible en un país que reconoce a nivel constitucional la paridad y que sirve de ejemplo en esa materia a otros países del mundo?, ¿de qué sirve la paridad si no se garantiza a las mujeres que puedan ejercer efectivamente sus derechos político-electorales? La Constitución y los tratados no pueden ser un listado de promesas incumplidas para las mujeres. Por ello, se necesita, además de una ley que facilite la actuación de quienes juzgan, la configuración de políticas públicas en la materia.

¹⁸ Salvo en Tabasco, donde el número de mujeres en la legislatura se redujo.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Caso de la Masacre de las Dos Erres vs. Guatemala* (2009), Washington D. C., CIDH.
- Caso del penal Miguel Castro Castro vs. Perú* (2008), Washington D. C., CIDH.
- Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México* (2009), Washington D. C., CIDH.
- Caso Perozo y otros vs. Venezuela* (2009), Washington D. C., CIDH.
- Caso Ríos y otros vs. Venezuela* (2009), Washington D. C., CIDH.
- Caso Velíz Franco y otros vs. Guatemala* (2014), Washington D. C., CIDH.
- COMITÉ CEDAW (1992), Recomendación General 19.
- COMITÉ CEDAW (1997), Recomendación General 23.
- COMITÉ CEDAW (2010), Recomendación General 28.
- COMITÉ CEDAW (2015), Recomendación General 33.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917), México.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (1968), Costa Rica, Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) (1994), Organización de los Estados Americanos (OEA).
- Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (1979), Organización de las Naciones Unidas (ONU).
- Convenio del Consejo de Europa sobre Prevención y Lucha contra la Violencia contra las Mujeres y la Violencia Doméstica (Convención de Estambul) (2011), Estambul.
- Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (2007), México.
- Ley General de Víctimas (2011), México.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1969), Estados Unidos.
- SCJN (2012), “El deber de protección”, *Género y Justicia*, México, núm. 37, julio, disponible en: <http://www.equidad.scjn.gob.mx/>.
- SCJN (2013), *Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género*, México.
- TEPJF (2016), *Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres*, México.

VIII. ABREVIATURAS

CEAV: Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.

CIDH: Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Comité CEDAW: Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.

FEPADE: Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

INE: Instituto Nacional Electoral.

Inmujeres: Instituto Nacional de las Mujeres.

PGR: Procuraduría General de la República.

SCJN: Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Segob: Secretaría de Gobernación.

TEPJF: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.