

# La transparencia como una herramienta para avanzar en el acceso a la justicia para las mujeres

Ana Pecova

## Introducción

Por años, Gabriela vivió violencia física a manos de su pareja. A pesar de que se separó de él, las amenazas seguían escalando y Gabriela decidió solicitar apoyo de las instituciones. Su historia le resultó poco creíble al ministerio público, el cual determinó que faltaban pruebas en contra de su agresor. Gabriela tuvo que solicitar un amparo de la ley para que el poder judicial le ordenara al ministerio público actuar en su caso. Si bien la respuesta pronta es esencial en este tipo de casos, el poder judicial se tomó 28 meses para otorgarle a Gabriela una orden de protección para mantener alejado a su agresor. Mientras tanto, su vida siguió en riesgo.

Ximena es una mujer española. En el 2004 se casó con un mexicano y tuvieron un hijo. Varios años después decidieron separarse. En el juicio de guarda y custodia el juez falló en su contra utilizando el argumento de que Ximena desconocía los valores tradicionales de la familia. Para el juez, Ximena no cumplía con el rol de “madre mexicana” y no entendía, como los mexicanos, los conceptos de amor, solidaridad y familia. El juez de distrito que revisó el amparo reiteró el fallo original, otorgándole la custodia al padre bajo el argumento de que es mejor para el niño criarse con su padre porque ambos son hombres. Han pasado cuatro años desde que Ximena vio a su hijo por última vez.

Lorena es una mujer indígena del estado de Chiapas. Es madre soltera de tres hijos. Uno de ellos tiene parálisis cerebral. Vivían en condiciones de pobreza extrema y Lorena no tenía la posibilidad de satisfacer las necesidades básicas de su familia. Su vida cambió cuando un hombre le ofreció un trabajo: tenía que transportar marihuana desde su pueblo en Chiapas hasta la

Ciudad de México. Hace cinco años Lorena fue detenida y sentenciada por contrabando de drogas, está en prisión esperando a cumplir una sentencia firme de 10 años. Ninguno de sus hijos está con ella. La petición de una sanción coherente con su situación no fue escuchada por el juez, quien se negó a ver el contexto del que provenía Lorena a pesar de que éste fue crucial para la comisión del delito.

Estos son algunos de los casos que hemos documentado en EQUIS Justicia para las Mujeres A.C. (EQUIS) durante los últimos cuatro años. Son historias de mujeres en circunstancias diferentes y que ocurrieron en lugares distintos. Sin embargo, tienen en común que son historias que muestran injusticias que ocurren cuando las mujeres se enfrentan al aparato de justicia.

En México, el cuarto país más impune a nivel global,<sup>25</sup> no es exagerado decir que no hay acceso a la justicia para nadie, hombres ni mujeres. Sin embargo, los retos que las mujeres enfrentan cuando se acercan a las instituciones de justicia son muchas veces diferentes y están directamente relacionados con el género.

Para empezar, ser mujer aumenta las posibilidades de vivir ciertos tipos de violencia. En concreto, la violencia familiar y la violencia sexual. Por ejemplo, según la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe 2019), que mide la incidencia delictiva y la victimización de personas adultas, las mujeres representan 87.9 por ciento de las víctimas de violación y 91.8 por ciento de otros delitos sexuales, como el hostigamiento, el exhibicionismo, los tocamientos y los intentos de violación. También representan 87.9 por ciento de las personas golpeadas por un familiar y 100 por ciento de las personas violadas sexualmente por un familiar.

El género no únicamente es un factor que determina el tipo de violencia que puede llegar a vivir una persona. En EQUIS Justicia para las Mujeres nos hemos dedicado a demostrar que el género también puede llegar a afectar el acceso a la justicia, o la respuesta de las autoridades a las violaciones de derechos y las injusticias. La discriminación contra las mujeres está presente en todos los aspectos de la vida y ningún espacio, público o privado, está completamente libre de estereotipos y prejuicios.

Cuando las mujeres se acercan a las instituciones de justicia, muchas veces se enfrentan, no solo a deficiencias importantes en las capacidades institucionales, como que es insuficiente el personal que opera y que no hay los recursos materiales necesarios y que están en condiciones precarias,

25 Índice Global de Impunidad México 2018. Universidad de las Américas en Puebla.

sino también a actitudes que sugieren que la violencia es normal, merecida y que debería ser tolerada. Estas narrativas fomentan la impunidad y obstaculizan el acceso a la justicia para las mujeres.

Reconociendo la discriminación histórica de las mujeres, en las últimas dos décadas el Estado mexicano ha impulsado importantes esfuerzos acompañados por numerosos recursos –que no han sido suficientes– para promover la igualdad de género y garantizar el acceso a justicia para las mujeres. Se han abierto fiscalías especializadas, centros de justicia e institutos de las mujeres. Se han promovido distintos protocolos para guiar la actuación de los operadores de justicia y se han capacitado un gran número de policías, fiscales, peritos y jueces. Sin embargo, los resultados no han sido visibles. Hay ciertas violencias, como los feminicidios y homicidios de mujeres, que han aumentado y hay otras, como la sexual o la familiar, que permanecen constantes. La impunidad tampoco se ha reducido. Los pocos datos disponibles muestran importantes obstáculos en cada paso de la ruta de acceso a la justicia.

Por poner un solo ejemplo, en el 2016, según el secretariado ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, se iniciaron solo 12 mil 945 investigaciones por el delito de violación en todo el país. Si sabemos que en este mismo año alrededor de 600 mil mujeres mayores de 15 años fueron violadas según la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares, queda claro que la mayoría de los casos de violación en nuestro país no se denuncian. En ese mismo año, según el Censo Nacional de Impartición de Justicia, solo mil 527 casos de violación llegaron a los tribunales, lo cual indica otra brecha importante: aquella entre la investigación y la judicialización de un caso. Finalmente, según ese mismo censo, solo 364 personas fueron sentenciadas por violación en todo el país.<sup>26</sup>

Ante esta situación, en EQUIS nos hemos dado la tarea de abordar la pregunta de por qué, a pesar de la supuesta voluntad política y los recursos invertidos, no está mejorando el acceso a la justicia de las mujeres. ¿Qué instituciones han sido responsables de la implementación de los esfuerzos para mejorar el acceso a la justicia? ¿Cuáles han sido los resultados?

En la búsqueda de respuestas para estas preguntas hemos encontrado un aliado importante –aunque poco tradicional– en la transparencia. El uso de las herramientas de transparencia y acceso a la información nos ha ayudado a conseguir la información necesaria para realizar un monitoreo y una evaluación sobre la manera en la que han estado operando algunas de las políticas e instituciones principales en materia de acceso a la justicia. Este tipo de

26 Los datos provienen de Estefanía Vela Barba, “#MeToo”. *Reforma*, 31 de marzo de 2019.

análisis es urgente y necesario y es el primer paso para mejorar la respuesta institucional cuando nuestros derechos han sido violados. Sin saber qué necesita ser fortalecido, cambiado o eliminado, difícilmente podemos esperar alguna mejora. Son evaluaciones que, además, nos ayudan a frenar la corrupción, optimizar los ya escasos recursos –tanto económicos, como humanos– y a cumplir de manera más eficiente con los estándares y compromisos nacionales e internacionales que nuestro Estado ha asumido. Por eso decimos que la transparencia es una herramienta esencial para fortalecer el acceso a la justicia para las mujeres.

A continuación quiero ofrecer una serie de ejemplos de cómo la transparencia se ha vuelto una pieza fundamental del trabajo y la lucha de EQUIS. El propósito de estos ejemplos es ahondar en la importancia de la transparencia y su utilidad para realizar diagnósticos más certeros de las políticas e instituciones encargadas de garantizar derechos. Dada la naturaleza de EQUIS, los ejemplos están enfocados en el sistema de justicia y en los derechos de las mujeres, pero bien podría hacerse lo mismo para otros temas. La invitación es, precisamente, a que así se utilice.

## 1. La justicia que no es transparente tampoco puede ser justa

Los pocos casos a los que hemos tenido acceso a través del trabajo que realizamos en EQUIS sugieren que las mujeres enfrentan numerosas injusticias en su contacto con las autoridades. A menudo, a las mujeres se les juzga con base en estereotipos, a partir de los roles de género y lo que se espera de una “buena” madre, esposa o hija. Así como lo muestran los casos descritos al inicio del texto, estas narrativas están presentes cuando las mujeres aparecen como víctimas y también cuando son acusadas de la comisión de un delito.

Estos casos nos obligan a hacernos algunas preguntas cruciales, por ejemplo, ¿qué tan comunes son las prácticas discriminatorias en nuestro sistema de justicia? ¿Con base en qué criterios toman sus decisiones nuestros juzgadores? ¿Se juzga diferente a hombres y mujeres? Lamentablemente, en México no contamos con suficiente información para poder responder a estas preguntas.

Las sentencias judiciales son una de las principales fuentes de información para poder determinar la calidad de justicia que recibimos las personas. Son un documento que nos puede ayudar a saber si en efecto existen diferencias en el acceso a la justicia entre diferentes grupos. Se dice que los jueces hablan a través de sus sentencias, pues es ahí donde exponen sus argumentos sobre por qué decidieron de una u otra forma. Es solo a

través de las sentencias que podemos verificar si los jueces basan sus argumentos en la Constitución y los tratados internacionales. Es solo a través de las sentencias donde podemos ver las sanciones que fijan, si los jueces son congruentes a lo largo del tiempo, si tienen algunos sesgos o si sus fallos son entendibles para la mayoría de las personas. Es decir, con las sentencias en mano sería fácil saber cómo, dónde, por qué y a quién le falla la justicia.

Sin embargo, en nuestro país, el acceso a las sentencias está fuertemente limitado. La única excepción es el Poder Judicial de la Federación: la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), los tribunales de circuito y los juzgados de distrito, que son quienes publican todas sus sentencias. En las entidades federativas, el escenario es sumamente preocupante porque la mayoría de los tribunales superiores de justicia no publican sus sentencias, por lo que es imposible saber cómo trabajan los tribunales que se encargan de resolver la mayoría de los asuntos que aquejan a la ciudadanía (familiares, civiles, mercantiles y penales).<sup>27</sup> Estos tribunales actualmente operan como cajas negras entre cuyos muros nadie sabe qué ocurre.<sup>28</sup>

Para poder determinar con precisión el grado al que los poderes judiciales estatales cumplen con sus obligaciones de transparencia, en el 2015, EQUIS realizó el diagnóstico Verificación de Cumplimiento con la Obligación de Transparentar Sentencias Judiciales.<sup>29</sup> El ejercicio incluyó una revisión exhaustiva de las páginas web de los 32 tribunales estatales utilizando cuatro principios que debe caracterizar la información en manos del Estado: 1) si la información es pública, 2) si está completa, 3) si el acceso a la

27 Según el Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal (2018), en el 2017 ingresaron aproximadamente 2 millones de asuntos a los tribunales estatales. (De estos, los penales representaban 6.9 por ciento, mientras que los familiares representaban 40.9 por ciento, los civiles 30.2 por ciento y los mercantiles 20.9 por ciento). Según el Censo de Impartición de Justicia Federal (2018), en el 2017, ingresaron aproximadamente 1 millón de asuntos a los juzgados y tribunales de circuito. (De estos, los penales representan 22.5 por ciento, mientras que los administrativos representan 32.4 por ciento, los labores 20.9 por ciento y los civiles 20.3 por ciento). El informe sombra para el Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre el Acceso a la Justicia para las Mujeres Indígenas, presentado por EQUIS Justicia para las Mujeres, Intersecta, Red Nacional de Refugios, Red Nacional de Abogadas Indígenas y CEPIADET, A.C. en junio de 2019. Disponible en: [https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2019/08/Informe-sombra\\_CERD\\_ESP.pdf](https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2019/08/Informe-sombra_CERD_ESP.pdf)

28 Verificación de cumplimiento con la obligación de transparentar sentencias judiciales. Diagnóstico de situación. EQUIS Justicia para las Mujeres. (2015). Disponible en: <http://equis.org.mx/project/verificacion-de-la-obligacion-de-transparentar-sentencias-judiciales-diagnostico-de-situacion/>

29 Verificación de cumplimiento con la obligación de transparentar sentencias judiciales. Diagnóstico de situación. EQUIS Justicia para las Mujeres. (2015). Disponible en: <http://equis.org.mx/project/verificacion-de-la-obligacion-de-transparentar-sentencias-judiciales-diagnostico-de-situacion/>

información es oportuno y permanente, y 4) si la información es accesible. Los resultados fueron sumamente preocupantes ya que ningún tribunal obtuvo una evaluación completamente satisfactoria, pues en ningún caso se cumplió cabalmente con todos los principios de transparencia.

La entrada en vigor de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información (LGTAIP) ese mismo año trajo retrocesos adicionales en cuanto el acceso a las sentencias judiciales. Esta nueva Ley, en su artículo 73, fracción II,<sup>30</sup> estableció que los poderes judiciales únicamente tenían la obligación de poner a disposición del público las versiones públicas de las sentencias que sean de interés público. ¿Qué implica esto? Que los poderes judiciales no tienen la obligación de publicar todas las sentencias, sino únicamente aquellas que consideran son de interés público. El concepto “interés público”, aplicado al poder judicial, puede ser útil para determinar a qué sentencias se les va a dar una mayor difusión entre la ciudadanía. Dado que los recursos son limitados, es mejor aprovecharlos para difundir criterios novedosos que impactan directamente el ejercicio de los derechos de las personas. El concepto de “interés público”, sin embargo, no debe servir para determinar qué sentencia se publica o no. Todas deben ser publicadas. Adicionalmente, la LGTAIP no definió qué debía entenderse por interés público, dejándolo en manos de las autoridades estatales –tanto congresos, como juzgadores– decidir qué mostrarle a la ciudadanía. Como lo hemos documentado en nuestro informe *(In) Justicia Abierta*,<sup>31</sup> hoy a raíz de estos cambios hay 19 estados que no han hecho pública ni una sola sentencia durante los últimos dos años. En otras palabras, en 19 estados no existen ni siquiera las condiciones mínimas para saber qué tipo de justicia obtienen ni las mujeres, ni nadie.

El poder judicial ha expresado reiteradamente su compromiso con la promoción de la igualdad de género tanto dentro de su estructura institucional, como en su trabajo y sus sentencias. En 2013, la Suprema Corte de Justicia de la Nación impulsó el Protocolo para Juzgar con Perspectiva de Género, una herramienta jurídica para guiar a los juzgadores en cómo incorporar la pers-

30 Artículo 73. Además de lo señalado en el artículo 70 de la presente Ley, los sujetos obligados de los poderes judiciales federal y de las entidades federativas deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:

I. Las tesis y ejecutorias publicadas en el Semanario Judicial de la Federación o en la gaceta respectiva de cada tribunal administrativo, incluyendo, tesis jurisprudenciales y aisladas.

II. Las versiones públicas de las sentencias que sean de interés público.

III. Las versiones estenográficas de las sesiones públicas.

IV. La relacionada con los procesos por medio de los cuales fueron designados los jueces y magistrados.

V. La lista de acuerdos que diariamente se publiquen.

31 EQUIS Justicia para las Mujeres. (2019). *(In) Justicia Abierta*. Disponible en: <http://equis.org.mx/injusticia-abierta/>

pectiva de género en su trabajo. Sin embargo, seis años después, no queda claro qué tanto se ha utilizado –ni cómo se ha utilizado– este documento. Durante su formación jurídica, nuestros juzgadores han estado alejados de los conceptos de igualdad y no discriminación, y ahora se les exige que los incorporen en sus sentencias. Por eso, los retos no han sido menores. Para resanar estas deficiencias, el poder judicial ha invertido numerosos recursos en capacitaciones en materia de género y derechos humanos.

A través de solicitudes de acceso a la información dirigidos a todos los poderes judiciales en el país, en EQUIS hemos documentado que entre el 2008 y 2017 se han utilizado al menos 596 millones 614 mil 199 pesos en capacitaciones para fortalecer los conocimientos del personal en esta materia.<sup>32</sup> Decimos “al menos”, porque ante la falta de información sistematizada y el hecho de que muchas veces las capacitaciones las ofrecen y pagan otras dependencias como los institutos locales de las mujeres, es imposible obtener información completa sobre todos los recursos que se han invertido en esta estrategia. El análisis por entidad federativa revela que el estado cuyo poder judicial invirtió más en capacitaciones es Veracruz, con un total de 116 millones 507 mil y 397 pesos gastados en este periodo. Solo en el 2009, el poder judicial de este estado gastó casi 34 millones 60 mil 312 pesos para capacitar su personal, lo cual es más que el presupuesto invertido por parte de Colima, Morelos, Tamaulipas y Yucatán juntos durante 10 años.

La información recabada a través de las herramientas de transparencia también nos mostró que las capacitaciones son repetitivas, ofrecidas por personas que desconocen la labor jurisdiccional, y que los que menos asisten en las aulas son justo los impartidores de justicia. Lo más preocupante, sin embargo, es la ausencia de mecanismos de seguimiento y evaluación del impacto de las capacitaciones. ¿Cómo saber si las capacitaciones están sirviendo? ¿Qué nos podría indicar que vamos por buen camino? Para esto necesitamos mirar las sentencias.

Actualmente no existe un mejor indicador sobre los avances o retos que se presentan en la impartición de justicia que las mismas sentencias que emite el poder judicial. No importa cuántos recursos se inviertan o cuantas capacitaciones se organicen, si no podemos medir el impacto de estos esfuerzos en las sentencias, difícilmente podemos esperar que den buenos resultados. El acceso a las sentencias es una precondition esencial para abrir el camino y empezar a movernos hacia una justicia que es accesible y libre de discriminación. No cabe duda que la justicia que no es transparente, tampoco puede ser justa.

32 Pecova, A. (2018). “¿De qué sirven las capacitaciones sobre perspectiva de género en el poder judicial?”, en *Letras Libres*.



En respuesta a esta situación, EQUIS, a través del colectivo #LoJustoEsQueSepas,<sup>33</sup> ha impulsado una iniciativa ciudadana que busca garantizar la transparencia de las sentencias judiciales como un paso necesario para fortalecer el acceso a la justicia y combatir la corrupción y la impunidad. La iniciativa, que propone reformar la fracción II del artículo 73 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Justicia Pública para obligar a todos los poderes judiciales a publicar todas sus sentencias, fue presentada en las cámaras de diputados y senadores y en ambas obtuvo respaldo unánime de los representantes de los distintos partidos políticos. Estamos convencidas que esta reforma representa un paso muy importante hacia una justicia abierta que garantiza los derechos de todos. Sin embargo, difícilmente dará los resultados esperados sin una masa crítica ciudadana que dé seguimiento puntual a su implementación en la práctica.

## 2. La transparencia como herramienta clave para fortalecer el acceso a la justicia para mujeres que han sido víctimas de violencia

El derecho de acceso a la justicia es un derecho fundamental y un pilar básico del Estado de derecho. Sin el acceso a la justicia, las personas no podrán hacer oír su voz, hacer valer sus derechos o hacer frente a la discriminación. El acceso a la justicia no abarca únicamente los procesos judiciales y la actuación de las autoridades de justicia en resolver conflictos. Si partimos de la premisa que no todas las personas pueden acceder a la justicia en igualdad de condiciones, entonces es importante que el derecho de acceso a la justicia también busque abordar las condiciones que pueden llegar a poner a las personas en situación de desventaja y afectar la calidad de su acceso a la justicia. Por otro lado, las sentencias difícilmente pueden ser consideradas el punto final de la ruta de acceso a la justicia. Las sentencias más bien representan el inicio de una fase crítica que busca garantizar la reparación de daños, abriendo el paso a una serie de oportunidades para impulsar acciones que buscan atender las condiciones que llevaron a la violación de los derechos de las personas. En el caso de las mujeres que han sido víctimas de violencia, esto significa contar con programas e instituciones que ofrecen atención integral, pero también que buscan prevenir la violencia.

Una de las políticas más integrales que se ha impulsado para garantizar el acceso a la justicia de las mujeres víctimas de violencia en México ha sido

33 El colectivo está integrado por EQUIS Justicia para la Mujeres (EQUIS), México Evalúa, Borde Político, Artículo 19, Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), Controla tu Gobierno y FUNDAR Centro de Análisis e Investigación.

la creación de los Centros de Justicia para las Mujeres (Cejum). Los centros surgieron ante las exigencias de la sociedad civil organizada de que se cumplieran cabalmente las obligaciones derivadas de los compromisos internacionales,<sup>34</sup> así como de las sentencias impuestas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) al Estado Mexicano en los casos de Inés Fernández,<sup>35</sup> Valentina Rosendo Cantú<sup>36</sup> y el caso “Campo algodoner”.<sup>37</sup>

Los Cejum fueron creados por la Secretaría de Gobernación, a través de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim) en 2010, como espacios integrales que concentran servicios interinstitucionales y especializados de atención con perspectiva de género para mujeres víctimas de violencia, sus hijas e hijos. En pocas palabras, los Cejum unen bajo el mismo techo todos los servicios que una mujer que ha sido víctima de violencia puede llegar a necesitar.

Como otras políticas, los Cejum parten de la idea que la violencia de género es un problema multidimensional y que, por lo tanto, se requiere de estrategias variadas e integrales. Es por eso que, llegando al Cejum, las mujeres que han sido víctima de violencia pueden presentar una denuncia formal, recibir atención médica, apoyo psicológico, llevar a cabo un juicio, recibir entrenamiento para fortalecer su autonomía económica y otros servicios, mientras sus hijos e hijas están acogidos y acompañados.

Los Cejum responden a un fenómeno marcado por el género: la violencia familiar. Si eres mujer, las probabilidades de enfrentar este tipo de violencia aumentan significativamente. En proporción, más mujeres (33 por ciento) que hombres (12 por ciento) son asesinadas al interior de su hogar.<sup>38</sup> Es más común que las mujeres sean asesinadas por su pareja, esposo o alguien con el que han tenido alguna relación afectiva.<sup>39</sup> Aunque los patrones de los asesinatos de mujeres en México han estado cambiando en años recientes –esto se debe a fenómenos como la Guerra contra las drogas y la militarización de la seguridad pública–, el informe *Claves para entender*

34 Por ejemplo, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará).

35 CIDH. “Caso Fernández Ortega y otro vs. México”. Excepción Preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C. No. 215.

36 CIDH. “Caso Rosendo Cantú y otra vs. México”. Excepción Preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C. No. 216.

37 CIDH. “Caso González y otras (Campo algodoner) vs. México”. Excepción Preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C. No.205.

38 Área de Derechos Sexuales y Reproductivos y Data Cívica. (2019). Claves para entender y prevenir los asesinatos de mujeres en México, p. 45-53. Disponible en: <http://datacivica.org/assets/pdf/claves-para-entender-y-prevenir-los-asesinatos-de-mujeres-en-mexico.pdf>

39 Ibidem.

*y prevenir los asesinatos de mujeres en México* publicado este año por Data Cívica y el Área de Derechos Sexuales y Reproductivos del CIDE, confirma que el hogar sigue siendo un lugar mucho más inseguro para las mujeres que para los hombres. Es decir, la violencia familiar requiere atención pronta, eficaz e integral, de lo contrario, muchos de estos casos pueden escalar y acabar en feminicidios. Aunque los Cejum fueron pensados como una política para mejorar la atención de mujeres víctimas de violencia, si cumplieran eficazmente con sus tareas, podrían jugar un papel importante en la prevención de feminicidios.

En EQUIS estamos convencidas de que solo con instituciones sólidas, transparentes y estables se pueden llegar a tener un efecto duradero. Por eso, y dada la importancia de la tarea que enfrentan los Cejum, en el 2015 nos dimos la tarea de examinar la estabilidad institucional de esta política pública. La revisión inicial arrojó un gran vacío de información, por lo que utilizamos solicitudes de acceso a la información pública como la principal estrategia de recolección de datos. Las preguntas fueron dirigidas a los 33 Cejum que se reportaban activos en el momento del estudio. El cuestionario buscaba evaluar su marco normativo, operación y financiamiento.

Los hallazgos de la investigación fueron decepcionantes. Encontramos que, a pesar de que esta es la principal política del Estado mexicano para garantizar el acceso a la justicia a las mujeres que han sido víctimas de violencia, los Cejum no tienen estabilidad normativa y no están contemplados en ninguna ley. En la mayoría de los estados, los centros han sido creados por acuerdo o decreto de los gobernadores o fiscales. Esto quiere decir que estarán operando hasta que haya voluntad política y ésta no siempre va a coincidir con la necesidad para los servicios que ofrecen. La revisión de la estructura orgánica reveló que casi todos dependen de las procuradurías o fiscalías en los estados en los que operan. El problema con esto es que no solo no tienen suficiente autonomía, sino que así se perpetúa la idea de que el acceso a la justicia es solamente un asunto de procuración de justicia, lo cual contradice la principal idea sobre cual se desarrollaron los Cejum: que la violencia de género es un problema multidimensional.

La operación de los Cejum también está afectada por la falta de personal propio. La mayoría de los trabajadores de los Cejum pertenece a otras dependencias, como fiscalías, secretarías de salud, poder judicial, etc. Por un lado, esto reduce la posibilidad de que las que trabajan en los centros sean personas capacitadas para atender casos de violencia de género, y por otro, estas personas se rigen con base en los reglamentos de operación de las instituciones a las que pertenecen. Es decir, si el personal

de la Secretaría de Salud labora de 9 de la mañana a 5 de la tarde, el CEJUM no va a tener personal médico fuera de este horario, aunque muchos de los casos de violencia doméstica se presentan en los horarios de la madrugada. Asimismo, nuestra investigación arrojó que los Cejum no siempre están a cargo de las personas mejor calificadas para dirigir este tipo de instituciones, pues muchos de los perfiles de quienes están a cargo no exigían ninguna experiencia ni formación en derechos humanos y género. Aún más importante, una tercera parte de los Cejum ni siquiera contaban con criterios para elegir a la persona titular del centro. Es difícil esperar que los centros den los resultados esperados si no están en manos expertas, ni son operados por las personas mejor preparadas para apoyar a las víctimas de violencia.

Únicamente 11 de los 33 Cejum que en 2015 operaban a lo largo del territorio mexicano contaban con algún tipo de plan operativo. Es decir, la mayoría no tenía un diagnóstico, plan de actividades u objetivos claros para guiar su trabajo. ¿Cómo esperar que van a llegar y proveer servicio adecuado a las víctimas sin saber cuántas mujeres en su estado necesitan sus servicios, cuáles son sus necesidades, ni tener un plan para llegar a ellas?

Es importante señalar que durante el ejercicio de evaluación enfrentamos numerosos obstáculos para obtener la información necesaria. Muchas veces se nos entregó información incompleta y confusa. Esto fue más notable en relación con la información presupuestaria. A veces, incluso, no se nos otorgaba ningún tipo de respuesta. Esto nos llevó a concluir que los Cejum tienen serias deficiencias en cuanto a los mecanismos de rendición de cuentas y en su relación con la ciudadanía.

Para garantizar el óptimo funcionamiento de los Cejum, deben contar con información sistematizada, así como con personal enfocado en generar información pública y otorgarla a la ciudadanía y a las organizaciones civiles interesadas. Toda política pública se tiene que poder evaluar. Esta es una precondition necesaria para poder mejorar y fortalecer las políticas públicas que actualmente operan en el país. Mientras los Cejum no fortalezcan la rendición de cuentas, para que las personas podamos evaluar cómo operan y cuál es el impacto de su operación, el Estado mexicano les va a seguir fallando a las víctimas de la violencia de género.

### **3. La transparencia como herramienta para garantizar el acceso a la justicia para todas las mujeres**

El acceso a la justicia no solo es un derecho básico, sino también un derecho universal. Es un derecho que les pertenece a todas las personas, a aquellas

que han sido víctimas de algún delito, pero también a aquellas que han sido acusadas de cometer un delito. Desde el movimiento feminista tradicionalmente nos hemos enfocado en estudiar y señalar los retos en el acceso a la justicia que enfrentan las mujeres que han sido víctimas de violencia, principalmente la violencia de género. Sin embargo, mucho menos tiempo se ha dedicado a estudiar los obstáculos que enfrentan las mujeres que han sido vinculadas a un proceso, acusadas de un delito. Esto, a pesar de que en la última década su número ha aumentado de manera desproporcionada.

Las mujeres representan el cinco por ciento de la población penitenciaria, y siguen siendo una minoría en las prisiones mexicanas.<sup>40</sup> Sin embargo, el número de mujeres encarceladas está creciendo mucho más rápido. Uno de los fenómenos que ha contribuido a esta tendencia es sin duda la Guerra contra las drogas. Los delitos contra la salud, o delitos de drogas se han convertido en la principal causa de encarcelamiento de mujeres en el fuero federal. En el fuero común, entre 2015 y 2017, según datos de EQUIS, se ha presentado un aumento de 103 por ciento en el número de mujeres que han sido encarceladas por estos delitos.<sup>41</sup> ¿A qué se debe el aumento tan dramático de las mujeres en prisión?

Las explicaciones son múltiples. No cabe duda que cada día más mujeres se involucran en el narcotráfico. Sin embargo, en el marco de la Guerra contra las drogas, estos delitos también se persiguieron más. El aumento en el número de mujeres, en otras palabras, también está directamente relacionado con algunas características intrínsecas de nuestras instituciones de justicia. En México la capacidad de investigar y resolver delitos serios, complejos, y a veces transnacionales, es prácticamente nula. Los únicos casos que procesa nuestro sistema de justicia son los delitos en flagrancia. Las mujeres que tradicionalmente se han desempeñado en los eslabones más bajos de las redes delictivas, principalmente cumpliendo el papel de “mulas”, o las que transportan la mercancía sin muchas veces saber el valor real de lo que llevan, lógicamente han sido las principales víctimas de esta política. Se les intercepta en el camino y se les condena con penas duras de prisión. Los jueces raramente toman en cuenta el contexto de estas mujeres, sus características o las razones que las llevaron a involucrarse

40 Según el Cuaderno Mensual de Información Estadística Penitenciaria Nacional del Órgano de Prevención y Readaptación Social, en octubre de 2019, las mujeres representaban 5 por ciento de la población privada de la libertad (10 mil 519 mujeres) y los hombres representan 94.80 por ciento (191 mil 702 hombres). En el fuero común, las mujeres representan 5 por ciento y en el fuero federal, 6.39 por ciento.

41 EQUIS Justicia para las Mujeres. (2017). *Políticas de drogas, mujeres y encarcelamiento*. Disponible en: <http://equis.org.mx/project/politicas-de-drogas-genero-y-encarcelamiento-en-mexico-una-guia-para-politicas-publicas-incluyentes/>

en este tipo de actividades. Lo único que ven es un delito y la pena que este conlleva. Además, su captura no tiene absolutamente ningún efecto en la manera en la que operan las grandes redes delictivas. Una mujer rápidamente será reemplazada por otra. No solo no ganamos en seguridad, sino que perpetuamos injusticias con estas políticas.

A través de entrevistas con mujeres privadas de libertad para la elaboración del informe *Mujeres, prisiones y políticas de drogas*, EQUIS documentó que son muchas las mujeres en prisión que reportan serias violaciones a su derecho de acceso a la justicia, desde detenciones arbitrarias, falta de acceso a un defensor público, falta de acceso a un proceso en lengua indígena, hasta violaciones y tortura, incluida la tortura sexual, por parte de las autoridades.<sup>42</sup>

Ante este panorama, investigamos quiénes son las mujeres que están llenando nuestras prisiones. ¿Cuáles son sus circunstancias? y ¿Cómo y dónde cumplen las penas? Para ello hicimos una revisión exhaustiva de la información públicamente disponible.

La poca información que encontramos estaba dispersa y no siempre desagregada por sexo, sobre todo cuando quieren verse diferencias entre delitos. Para llenar los grandes vacíos que se nos quedaron, decidimos enviar solicitudes de acceso a la información a todas las autoridades penitenciarias. No solo encontramos que el Estado no tiene información sobre la población privada de libertad, sino que poco le interesa saber de ella. A pesar de que estas mujeres viven graves violaciones de sus derechos, son invisibles, tanto para las autoridades, como para la sociedad.

Entre lo que documentamos en este proceso fue, por ejemplo, que existe un importante subregistro de mujeres indígenas.<sup>43</sup> Según las autoridades penitenciarias, Chihuahua es el estado con el mayor número de mujeres indígenas privadas de libertad. Chiapas y Oaxaca nos reportaron tener solo cinco mujeres indígenas privadas de libertad por delitos contra la salud, y la Ciudad de México, una. Esto contradice la información recolectada a través de entrevistas directas con mujeres encarceladas en estos estados, donde pudimos documentar un mayor número de mujeres indígenas que

42 Para datos sobre la tortura que viven las mujeres desde su arresto, basados en la Encuesta Nacional de Población Privada de la Libertad, véase Vela, E. y Torreblanca, C. (2019). "¿Qué podemos esperar de la Guardia Nacional?", en *Animal Político: El Foco*. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/el-foco/que-podemos-esperar-de-la-guardia-nacional/>

43 En un Informe sombra que sometimos al Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación Racial, documentamos las fallas de las bases de datos públicas actualmente existentes en lo que a la discriminación racial se refiere. Véase Informe sombra para el Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre el Acceso a la Justicia para las Mujeres Indígenas, presentado por EQUIS Justicia para las Mujeres, Intersecta, Red Nacional de Refugios, Red Nacional de Abogadas Indígenas y CEPIADET, A.C., en junio de 2019 y que está disponible en: [https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2019/08/Informe-sombra\\_CERD\\_ESP.pdf](https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2019/08/Informe-sombra_CERD_ESP.pdf)

además nos dieron testimonios de importantes violaciones en su debido proceso, incluyendo la falta de traductores. Las mujeres extranjeras son otro grupo invisible en nuestras prisiones. Según información de EQUIS, la gran mayoría (66 por ciento) de las extranjeras que sirven pena en las prisiones mexicanas son mujeres originarias de Estados Unidos y Colombia. Estas mujeres se enfrentan a procesos y sistemas legales desconocidos, a menudo en un idioma extranjero y sin acceso a una defensa adecuada.

Para nuestro sistema penitenciario tampoco es relevante saber cuántas de las personas que están en prisión son parte de la comunidad LGBT. La discriminación por orientación sexual y por identidad y expresión de género es recurrente en nuestro país, y las prisiones no solo no son la excepción, sino que muchas veces exacerbaban esa discriminación. Sin embargo, la mayoría de las autoridades penitenciarias consideran que contar con esta información –sobre la realidad de las personas de la comunidad LGBT en las prisiones– es violatorio del derecho a la privacidad e “irrelevante para el expediente jurídico y administrativo”. Lo que preocupa es que no contar con esta información muchas veces fomenta la discriminación.

Aún más invisibles en el sistema penitenciario son las mujeres con alguna discapacidad. Las respuestas a las solicitudes de acceso a la información revelaron un gran desconocimiento del tema y el manejo de conceptos anticuados y estigmatizantes. Cuando se trata de registrar la realidad que viven las personas con discapacidad, a menudo se utiliza una definición problemática, donde la discapacidad se reduce solo a la discapacidad física o aquella que es “visible”. Ninguna de las autoridades reconoce la existencia de la discapacidad múltiple, por ejemplo.

El estudio *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento* deja clara la urgencia de empezar a visibilizar las mujeres privadas de libertad, sus necesidades y circunstancias. Contar con esta información es necesario no solo para atender las violaciones al derecho de acceso a la justicia de estas mujeres, sino también para diseñar políticas públicas que promuevan su reinserción una vez que salen de la prisión. Las autoridades tienen la obligación de empezar a documentar la información relevante sobre las mujeres en prisión y hacerla disponible para el escrutinio público. Esto último es también una de las exigencias del Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés) que en su última observación<sup>44</sup> al Estado mexicano le exigió voltear hacia las mujeres en prisión, fomentar el respeto a sus derechos, principalmente el derecho de acceso a la justicia, y reconoció que las punitivas políticas de

44 <https://www.gob.mx/conavim/articulos/las-recomendaciones-del-comite-cedaw-a-mexico>



drogas se han convertido en un mecanismo que exacerba la discriminación estructural y la violencia contra las mujeres.

En el caso de mujeres vinculadas a la comisión de algún delito, la transparencia es una estrategia que arroja luz sobre un grupo cuyas necesidades han sido tradicionalmente ignoradas. Es una herramienta que nos ayuda a asegurarnos de que el derecho de acceso a la justicia sea efectivamente un derecho que pueden ejercer todas las personas.

#### 4. La transparencia como herramienta de incidencia por los derechos de las mujeres

El acceso a la justicia en condiciones de igualdad y libre de discriminación difícilmente llegará a ser una realidad si no se garantiza la transparencia. Sin acceso a datos e información que nos permita dar seguimiento y evaluar los esfuerzos que emprenden las autoridades, no podremos saber si las políticas que se están implementando son acciones idóneas, ni tampoco podremos saber el impacto que podrían tener. Por eso, la transparencia es tanto una herramienta, como un objetivo en la lucha por un mejor acceso a la justicia para las mujeres.

Vincular la agenda feminista con la de gobierno abierto y la transparencia es un esfuerzo relativamente nuevo. Aún existen retos para incorporar plenamente las herramientas de transparencia por parte de las organizaciones que luchan por los derechos de las mujeres. Sin embargo, cada vez somos más las organizaciones que tenemos claro que sin transparencia no hay justicia.

Hace unos años en EQUIS hicimos un esfuerzo por documentar nuestra experiencia, así como la de otras organizaciones tanto de México, como de Latinoamérica, en el uso de las herramientas de transparencia para avanzar nuestras propias agendas. En el *Toolkit: ¿Cómo usar el derecho a la información para incidir en la agenda feminista?*,<sup>45</sup> se describe una variedad de casos, con el principal objetivo de animar a más organizaciones a empezar a utilizar estas herramientas para avanzar sus objetivos.

La organización Corporación Humanas de Chile utiliza la transparencia para trabajar alrededor de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres, así como el caso de la Coordinadora de la Mujer en Bolivia que utiliza las solicitudes de acceso a la información para monitorear y evaluar la actuación de los ministerios en política pública enfocada en atender la violencia de género. En el caso de México, además de la experiencia de EQUIS, también se sistematizaron los esfuerzos del Instituto de Liderazgo

45 EQUIS. (2018). *Toolkit: ¿Cómo usar el derecho a la información para incidir en la agenda feminista?* Disponible en: <http://equis.org.mx/toolkit/>



Simone de Beauvoir (ILSB) para obtener información sobre la estrategia de embarazo adolescente, así como los del Grupo de Información en Reproducción Elegida (GIRE) en dar seguimiento a la Norma Oficial Mexicana 046 que regula los servicios de acceso al aborto por violación.

Uno de los principales aprendizajes de las organizaciones que ya incorporan las herramientas de transparencia en su quehacer es que ayudan para la investigación, diagnóstico, monitoreo y evaluación que son esenciales para realizar incidencia en leyes y políticas públicas relacionadas con las diferentes agendas feministas.

Sin embargo, también se documentaron algunos obstáculos para que estas herramientas se utilicen más, por ejemplo, que es necesario hacer los procesos de solicitud de acceso a la información más inclusivos y accesibles a diferentes grupos de personas.

Actualmente, la transparencia requiere de una gran inversión de recursos y tiempo, esto dificulta que sea aprovechada como una herramienta de incidencia a corto plazo. Además de la falta de capacidad suficiente entre las organizaciones de sociedad civil, también encontramos falta de conocimiento por parte del personal gubernamental encargado de otorgar información sobre si ésta existe y dónde puede ser encontrada. Asimismo, destacó la falta de recursos invertidos por parte de los gobiernos para tener la información ordenada, sistematizada y en formatos accesibles. Esto por supuesto incluye la ausencia de datos abiertos, mediante los que se pueda obtener información desagregada por género u otras categorías.

## Conclusiones

### *Sin transparencia no hay justicia*

Cada uno de los apartados en este texto tiene ejemplos del trabajo de EQUIS Justicia para las Mujeres que recurren a las herramientas de transparencia como un mecanismo clave para acercarse a su objetivo principal: garantizar el acceso a la justicia en condiciones de igualdad y libre de discriminación. Lo que la experiencia de EQUIS muestra es que las herramientas de transparencia son necesarias para poder obtener la información necesaria y realizar el seguimiento y la evaluación a los esfuerzos del Estado para combatir la violencia contra las mujeres y garantizar su acceso a la justicia. Incorporar las herramientas de transparencia en las agendas feministas abre nuevas oportunidades de trabajo y hace nuestros esfuerzos más estratégicos, otorgándoles credibilidad y sustento. Sin embargo, lo que los ejemplos buscan mostrar es que para EQUIS justicia para las Mujeres, la

transparencia no solo es una herramienta de trabajo, sino a lo largo del tiempo se ha ido convirtiendo en un objetivo en sí mismo.

El camino recorrido nos muestra que sin transparencia y mecanismos de rendición de cuentas el derecho de acceso a la justicia en condiciones de igualdad y libre de discriminación nunca se hará realidad. No importa cuántos recursos se inviertan o cuantas instituciones especializadas se abran, si no podemos monitorear su trabajo y evaluar su impacto, difícilmente llegaremos a donde queremos llegar. Las buenas políticas públicas se tienen que poder evaluar. De lo contrario no nos sirven de mucho. Por eso, además de exigir el fin de la discriminación y violencia contra las mujeres, es importante que el movimiento por los derechos de las mujeres también nos sumemos a la lucha por una mayor transparencia y mejor rendición de cuentas por las instituciones encargadas de proteger y garantizar nuestros derechos.

La transparencia no solo ayuda a avanzar las agendas feministas, sino lo que el caso de EQUIS Justicia para las Mujeres muestra es que desde el movimiento feminista tenemos mucho que aportar para promover la transparencia y lograr un mundo más justo.

## Bibliografía

- CIDH. (2009). *Caso González y otras (Campo algodonero) vs. México*. Excepción Preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C. No.205.
- \_\_\_\_\_. (2010). *Caso Fernández Ortega y otro vs. México*. Excepción Preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 30 de agosto de 2010. Serie C. No. 215.
- \_\_\_\_\_. (2010). *Caso Rosendo Cantú y otra vs. México*. Excepción Preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 31 de agosto de 2010. Serie C. No. 216.
- Data Cívica y del Área de Derechos Sexuales y Reproductivos del Programa de Derecho a la Salud del CIDE. (2019). *Claves para entender y prevenir los asesinatos de mujeres en México*. Disponible en: <https://datacivica.org/assets/pdf/claves-para-entender-y-prevenir-los-asesinatos-de-mujeres-en-mexico.pdf>
- EQUIS Justicia para las Mujeres. (2015) Verificación de cumplimiento con la obligación de transparentar sentencias judiciales. *Diagnóstico de situación*. Disponible en: <http://equis.org.mx/project/verificacion-de-la-obligacion-de-transparentar-sentencias-judiciales-diagnostico-de-situacion/>
- \_\_\_\_\_. (2017). *Políticas de drogas, mujeres y encarcelamiento*. Disponible en: <http://equis.org.mx/project/politicas-de-drogas-genero-y-encar>

celamiento-enmexico-una-guia-para-politicas-publicas-incluyentes/

- \_\_\_\_\_. (2018). *Toolkit: ¿Cómo usar el derecho a la información para incidir en la agenda feminista?*. Disponible en: <http://equis.org.mx/toolkit>
- \_\_\_\_\_. Intersecta, Red Nacional de Refugios, Red Nacional de Abogadas Indígenas y CEPIADET, A.C. (2019) Informe sombra para el Comité de la ONU para la Eliminación de la Discriminación Racial sobre el Acceso a la Justicia para las Mujeres Indígenas. Junio de 2019. Disponible en: [https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2019/08/Informe-sombra\\_CERD\\_ESP.pdf](https://equis.org.mx/wp-content/uploads/2019/08/Informe-sombra_CERD_ESP.pdf)
- \_\_\_\_\_. (2019). *(In) Justicia Abierta*. Disponible en: <http://equis.org.mx/injusticia-abierta/>
- Inegi.(2018) *Censo Nacional de Impartición de Justicia Estatal*. <https://www.inegi.org.mx/programas/cnije/2018/>
- Le Clercq, J. y Rodríguez. S. (coord.). (2018). *La impunidad subnacional en México y sus dimensiones IGI-MEX 2018*. UDLA, UDLAP, Jenkins Graduate School, CESIJ. Disponible en <https://www.udlap.mx/igimex/>
- Pecova, A. (2018). “¿De qué sirven las capacitaciones sobre perspectiva de género en el poder judicial?”. *Letras Libres*.
- Vela, E. (2019). “#MeToo”. *Reforma*. 31 de marzo de 2019.
- Vela, E. y Torreblanca, C. (2019). “¿Qué podemos esperar de la Guardia Nacional?”, en *Animal Político: El Foco*. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/el-foco/que-podemos-esperar-de-la-guardia-nacional/>