

ANÁLISIS SOBRE EL DESEMPEÑO DE LA

MESA INTERINSTITUCIONAL PARA LA REVISIÓN DE MUERTES
VIOLENTAS DE MUJERES EN EL ESTADO DE PUEBLA

(MARZO - AGOSTO, 2019)

ANÁLISIS | MARZO - AGOSTO, 2019

ANÁLISIS REALIZADO POR LAS CONSULTORAS:

_____ MTRA. NANCY HERNÁNDEZ M.

_____ MTRA. SANDRA MARTÍNEZ H.

AGOSTO DE 2019

Índice

Introducción.....	1
Metodología.....	2
Resumen ejecutivo.....	3
PARTE 1: Contextualizando el problema	5
1.1 La violencia hacia las mujeres en los marcos internacionales y nacionales.....	5
1.2 Observatorios y mesas de trabajo en torno a los feminicidios.....	8
1.3 Cifras de feminicidios y muertes violentas de mujeres en Puebla.....	13
1.4 Alerta de Violencia de Género en Puebla.....	14
PARTE 2. Análisis de la Mesa Interinstitucional para la revisión de muertes violentas de mujeres en el estado de Puebla	16
2.1 Consideraciones sobre el trabajo interinstitucional.....	16
2.2 Origen de la conformación de la Mesa Interinstitucional.....	17
2.3 Instalación de la Mesa: bases para su operación.....	18
2.3.1 Objetivo de la Mesa.....	18
2.3.2 Integrantes.....	18
2.3.3 Compromisos establecidos para las instituciones integrantes.....	19
2.4 Funcionamiento de la Mesa.....	20
2.4.1 Sobre el objetivo establecido.....	20
2.4.2 Coordinación de la Mesa: Secretaría Técnica.....	21
2.4.3 Periodicidad de las sesiones.....	21
2.4.4 Protección de información.....	22
2.4.5 Sobre el avance y cumplimiento de los compromisos establecidos para las instituciones.....	22
2.5 Análisis del trabajo realizado por la Mesa.....	24
2.5.1 Fortalezas.....	24
2.5.2 Logros.....	25
2.5.3 Debilidades.....	25
2.5.4 Áreas de oportunidad.....	28
2.5.5 Retos.....	30

Introducción

El presente documento informa los hallazgos del análisis realizado a la *Mesa Interinstitucional para la revisión de muertes violentas de mujeres en el Estado de Puebla* (en adelante Mesa Interinstitucional), que contempla el periodo de trabajo de marzo de 2019, fecha en que fue instalada, hasta el mes de agosto del presente año.

A solicitud del Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia del estado de Puebla, integrante de la Mesa, se hizo este ejercicio a cargo de un equipo de consultoras independientes. El objetivo fue revisar el funcionamiento de la Mesa Interinstitucional para identificar, a través de una visión externa y con experiencia en la materia, si este mecanismo está cumpliendo con su cometido, además de conocer las áreas de oportunidad, los aspectos positivos de lo realizado hasta ahora y, con base en ello, generar acciones de mejora para darle continuidad y fortalecer este espacio de trabajo.

Si bien la Mesa ha tenido logros, todavía es un ejercicio en formación que debe trabajar en muchas áreas para que se fortalezca como un mecanismo de colaboración y gobernanza. De esta manera, ante el cambio del gobierno estatal y de la situación de violencia contra las mujeres en el estado, es muy oportuno dar continuidad a este ejercicio. Así pues, este análisis se convierte en una herramienta fundamental que permite recuperar los logros y aprendizajes, además de tener claridad en las áreas de oportunidad que deben ser aprovechadas.

2.6 Recomendaciones.....	30
2.7 Perspectivas futuras: potencial de la Mesa Interinstitucional.....	32
Reflexiones finales.....	34
Relación de personas entrevistadas.....	35
Fuentes de consulta.....	36
Reseña curricular de las consultoras.....	37

Metodología

El presente análisis se hizo con base en la revisión documental de las minutas de trabajo de las sesiones de la Mesa; no se tuvo acceso a ningún otro tipo de información que fuera clasificada como confidencial, obedeciendo al acuerdo de confidencialidad establecido por la Mesa Interinstitucional. El otro insumo fundamental fueron las entrevistas que se llevaron a cabo con las y los integrantes, cuya finalidad fue conocer y recuperar su experiencia y percepción del trabajo ahí realizado; fueron entrevistas estructuradas en las que se exploraron los siguientes temas:

- 1) Información general de cada participante
- 2) Proceso de formación y conformación de la Mesa
- 3) Funcionamiento de la Mesa
- 4) Aprendizajes, logros obtenidos, obstáculos, retos y recomendaciones de cada actor entrevistado.

Se contó con la autorización por escrito de cada una de las personas que fueron entrevistadas. Es importante señalar que la mayoría mostró buena disposición para compartir su experiencia; incluso, señalaron como positivo este ejercicio de análisis externo para mejorar el trabajo de la Mesa y ver en perspectiva lo que se hizo en los cinco meses de funcionamiento. En reiteradas ocasiones, las y los integrantes expresaron que la inercia del trabajo poco les permitía pensar en cómo se estaba desarrollando este ejercicio. La mayoría consideró necesario replantear la función de la Mesa y sus alcances.

Resumen ejecutivo

La Mesa Interinstitucional para la revisión de incidentes violentos de mujeres en el estado de Puebla, instalada el 12 de marzo del 2019, es un mecanismo de trabajo que fue formado para trabajar de manera conjunta ante la situación de violencia contra las mujeres en el estado. En estos meses de trabajo se observan diversas dificultades, pero también fortalezas y logros que son un aliciente para continuar con el esfuerzo emprendido. Como espacio de reciente creación se encuentra en un proceso de aprendizaje; por ello, fue necesario llevar a cabo un análisis sobre su desempeño.

Este análisis se centró en identificar los aprendizajes, dificultades en su funcionamiento, así como áreas de oportunidad para fortalecer este mecanismo y con base en ello hacer algunas recomendaciones. A continuación, se presenta una síntesis de los principales hallazgos y recomendaciones, mismos que se profundizan en el Apartado 2 de este Informe.

Principales hallazgos

- **Fortalezas.** Se identificaron tres fortalezas de la Mesa, la primera tiene que ver con la conformación misma de este mecanismo, ya que se trata de un ejercicio de gobernanza respecto a una problemática prioritaria en el estado de Puebla. La segunda, es la apertura por parte de varias dependencias del gobierno estatal para hablar sobre el tema y una mayor sensibilización. La otra gran fortaleza es la comunicación basada en el respeto, a pesar de las grandes diferencias expresadas en la Mesa.
- **Logros.** Respecto a los logros obtenidos, está la reclusificación de algunos casos de homicidios dolosos de mujeres como feminicidios, que fue resultado de la revisión y análisis de éstos en la Mesa. El otro logro es el aprendizaje institucional obtenido, es decir, se han aportado elementos técnicos en materia de género a la Fiscalía General del Estado; de igual forma, se ha conseguido un mayor entendimiento sobre el funcionamiento de las dependencias del gobierno, los tiempos y procesos que se siguen en la investigación de los casos.
- **Debilidades.** Las principales problemáticas que han dificultado un adecuado funcionamiento de la Mesa son diversas. En primer lugar, se encontró que no hay una

definición clara del objetivo, aunque en el Acta de Instalación se establece un objetivo muy amplio, en las sesiones sólo se trabajó en llegar a un acuerdo sobre la cifra de los casos de feminicidio. En cuanto a la operación de la Mesa, no cuenta con lineamientos de trabajo, tampoco existe una metodología que permita hacer una revisión adecuada de los casos. Por otro lado, no hay claridad en cuál es la función y de qué manera pueden contribuir las instituciones que conforman la Mesa, ya que el trabajo sólo se ha enfocado en la Fiscalía General del Estado. Todo lo anterior ha conllevado a una falta de cohesión de la Mesa, esto es, no se ha logrado trabajar como un órgano colegiado.

Recomendaciones

Las principales recomendaciones para la Mesa, se concentran en la necesidad de redefinir de manera conjunta su objetivo y aprovechar el potencial que tiene como mecanismo interinstitucional. En este sentido, es imperante establecer metas reales y una agenda mínima de lo que la Mesa realizará en periodos específicos, además de asignar responsables que den seguimiento a cada acción.

Por otro lado, para una adecuada operación, es fundamental que se establezcan lineamientos de trabajo que permitan optimizar su funcionamiento. Estos lineamientos deben incluir aspectos básicos como: definir la función de cada participante, establecer una figura de coordinación, definir las funciones de la Secretaría Técnica, tan sólo por mencionar algunos. También es recomendable organizar el trabajo en sesiones plenarias y comités, lo anterior permitiría trabajar sobre temas específicos y agilizar el trabajo. Para la revisión de casos de feminicidio o de otras muertes violentas de mujeres, es imprescindible desarrollar una metodología clara y no basar el trabajo en la revisión hemerográfica.

Respecto a las instituciones participantes, es importante incluir a otras dependencias de gobierno involucradas en la prevención y atención de la violencia contra las mujeres; así como diversificar la participación de organizaciones de la sociedad civil con criterios de selección claros. De igual forma, es necesario que quienes se integren a la Mesa, cumplan con perfiles adecuados y tengan la capacidad y atribuciones para la toma de decisiones.

Por último, esperamos que la información aquí presentada sea tomada por las y los integrantes como una oportunidad para continuar el trabajo de la Mesa.

PARTE 1: Contextualizando el problema

1.1 La violencia hacia las mujeres en los marcos internacionales y nacionales

La violencia hacia las mujeres es uno de los problemas sociales en la agenda nacional e internacional desde hace décadas. Como evidencia de esto, se encuentra la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW)* promovida por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1979 y suscrita por México en 1980. En ella se habla de una de las formas de violencia hacia las mujeres: la discriminación, la cual es entendida en su artículo 1 de la siguiente forma:

A los efectos de la presente Convención, la expresión "discriminación contra la mujer" denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

Es fundamental comprender que la violencia es sistémica y se puede dar en diferentes áreas, por lo cual en los demás artículos se asegura la igualdad de las mujeres en los temas de educación, trabajo, en la vida pública y política del país, atención médica, en las esferas de la vida económica y en la participación en el desarrollo rural.

Otro de los momentos importantes en este tema fue cuando la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos acordó la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém do Pará"* en 1994, misma que cuatro años después México ratificó. Este documento destaca por su conceptualización sobre la violencia, la cual enuncia en su primer artículo:

Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado.

Vale la pena vincular la Convención de Belém do Pará con la Cedaw porque la primera, en su artículo sexto, subraya que una vida libre de violencia incluye el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación, de modo que hay un fuerte vínculo entre esos dos fenómenos sociales: discriminación y violencia, por tanto, se tienen que proteger a las mujeres de ambos.

Para asegurar que los Estados partes que suscriben esta Convención realmente asuman su compromiso, en el documento se enlistan distintas medidas, como las siguientes:

b. actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar la violencia contra la mujer; c. incluir en su legislación interna normas penales, civiles y administrativas, así como las de otra naturaleza que sean necesarias para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer y adoptar las medidas administrativas apropiadas que sean del caso (artículo 7).

Además, en su artículo octavo recomienda que se realicen los siguientes trabajos para combatir la violencia hacia las mujeres:

Garantizar la investigación y recopilación de estadísticas y demás información pertinente sobre las causas, consecuencias y frecuencia de la violencia contra la mujer, con el fin de evaluar la eficacia de las medidas para prevenir, sancionar y eliminar la violencia contra la mujer y de formular y aplicar los cambios que sean necesarios.

Bajo esta lógica, en México se han tomado diferentes medidas, ejemplo de ello es su legislación. En el año 2006 se promulgó la *Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres*, la cual garantiza, por un lado, equidad de mayores oportunidades para mujeres y hombres y, por el otro, combatir cualquier manifestación de discriminación, como se expresa en la Cedaw. Como consecuencia, se deben realizar acciones afirmativas para alcanzar la igualdad sustantiva.

Atualado a lo anterior, se encuentra la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, publicada en el Diario Oficial de la Federación en el 2007, en la cual se retoma la misma definición de la violencia contra la mujer que en la Convención Belém Do Pará: "Cualquier acción u omisión, basada en su género, que les cause daño o sufrimiento psicológico, físico, patrimonial, económico, sexual o la muerte tanto en el ámbito privado como en el público" (Artículo 5, inciso IV).

Una de las distinciones que tiene esta ley es que aborda la violencia feminicida, entendida como "la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres" (artículo 21).

Este delito también se tipificó en el Código Penal Federal. En el Título Decimonoveno Delitos contra la vida y la integridad corporal, artículo 325, se establece que

Comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género. Se considera que existen razones de género cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias: I. La víctima presente signos de violencia sexual de cualquier tipo; II. A la víctima se le hayan infligido lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida o actos de necrofilia; III. Existan antecedentes o datos de cualquier tipo de violencia en el ámbito familiar, laboral o escolar, del sujeto activo en contra de la víctima; IV. Hay existido entre el activo y la víctima una relación sentimental, afectiva o de confianza; V. Existan datos que establezcan que hubo amenazas relacionadas con el hecho delictuoso, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima; VI. La víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a la privación de la vida; VII. El cuerpo de la víctima sea expuesto o exhibido en un lugar público.

Para los fines de este documento, es importante citar también el Código Penal de Puebla, el cual fue reformado en el año 2012 para tipificar el delito de feminicidio, posteriormente, en el 2015, se derogó el artículo 312 bis y fue trasladado al 338, la diferencia fue que se aumentó la sanción para quienes comientan este delito, por lo que se estableció una condena de 40 a 60 años de prisión.

Atualmente, este delito se encuentra tipificado en el capítulo decimoquinto "Delitos contra la vida y la integridad", sección séptima, artículo 338:

Comete el delito de feminicidio quien prive de la vida a una mujer por razones de género. Se considera que existen razones de género cuando con la privación de la vida concurra alguna de las siguientes circunstancias:
I.- Que el sujeto activo lo cometa por odio o aversión a las mujeres; II.- Que el sujeto activo lo cometa por celos extremos respecto a la víctima; III.- Cuando existan datos que establezcan en la víctima, lesiones o mutilaciones infamantes o degradantes, previas o posteriores a la privación de la vida, violencia sexual, actos de necrofilia, tormentos o tratos crueles, inhumanos o degradantes; IV.- Que existan antecedentes o datos de violencia en el ámbito familiar, laboral, escolar o cualquier otro del sujeto activo en contra de la víctima; V.- Que exista

o se tengan datos de antecedentes de violencia en una relación de matrimonio, concubinato, amasiato o noviazgo entre el sujeto activo y la víctima; VI.- Que empleando la perfidia aproveche la relación sentimental, afectiva o de confianza entre el activo y la víctima; VII.- Existan datos que establezcan que hubo amenazas relacionadas con el hecho delictuoso, acoso o lesiones del sujeto activo en contra de la víctima; VIII.- Que la víctima haya sido incomunicada, cualquiera que sea el tiempo previo a la privación de la vida; o IX.- Que el cuerpo de la víctima sea expuesto o exhibido en un lugar público. *338 Bis.- A quien cometa el delito de feminicidio, se le impondrá una sanción de cuarenta a sesenta años de prisión y multa de quinientos a mil días de salario.

La tipificación del feminicidio constituye un reconocimiento a la realidad poblana y mexicana, la cual ha visto escalar este delito en los últimos años. Sin embargo, también se necesitan otras medidas para seguir las convenciones citadas con el fin de poder eliminar la violencia contra las mujeres. Dichas medidas deben incluir acciones de prevención, atención y respuesta a dicha violencia; es decir, políticas públicas integrales que atiendan las necesidades y problemáticas específicas de las mujeres. Ello requiere de una coordinación interinstitucional y la integración de otros sectores sociales.

En este sentido, el seguimiento de la situación de violencia y de los feminicidios, en particular, ha conllevado a la creación de observatorios y mesas que buscan aportar elementos para tener más conocimiento sobre la situación. Algunas de estas experiencias se abordan en el siguiente apartado.

1.2 Observatorios y mesas de trabajo en torno a los feminicidios

Resultado de la ratificación de México de la Convención Belém do Pará, la cual en su artículo 8 establece las medidas que debe adoptar el Estado para asegurar a las mujeres una vida libre de violencia, se han establecido diferentes mecanismos de trabajo, en específico con los feminicidios. En algunos casos, estos espacios han sido iniciativas de la sociedad civil y otros han sido una labor interinstitucional.

En estos trabajos se han establecido diferentes líneas para prevenir y erradicar la violencia hacia las mujeres. Para conocer más sobre estos grupos, su constitución, alcances y logros, a continuación se describen algunos observatorios y mesas de trabajo identificadas. Al respecto, es oportuno resaltar que la naturaleza de cada uno es distinta. Sobre estas

experiencias también es importante decir que sus orígenes, así como las acciones que llevan a cabo son diferentes, pero conocerlas permitirá tener ejemplos para la Mesa Interinstitucional para la Revisión de Muertes Violentas de Mujeres en el estado de Puebla.

El primer modelo que se cita es el Observatorio Ciudadano Nacional del Feminicidio (OCNF), conformado por 40 organizaciones de 22 estados de México. Reconocido como uno de los principales grupos en el país encargado de vigilar, monitorear y sistematizar la información sobre la falta de procuración e impartición de justicia para las víctimas de violencia feminicida o producto de la discriminación de género.

El OCNF es un espacio ciudadano que lucha desde una perspectiva de género para que las mujeres tengan una vida libre de violencia. Entre sus áreas de trabajo se encuentran las siguientes: acompañamiento jurídico a familiares de las víctimas de feminicidio, documentación de los casos para la elaboración de diagnósticos, incidencia para hacer efectiva la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, las legislaciones estatales, así como convenciones internacionales, por último, visibiliza los casos de feminicidio para llevarlos a la opinión pública. Este observatorio es el más grande del país, por lo que se ubica como un modelo a seguir para trabajos de esta índole.

Por otro lado, en espacios académicos también se han desarrollado proyectos en esta materia. En la Universidad Veracruzana se emprendió un ejercicio para dar seguimiento a los casos de feminicidio, específicamente en la Facultad de Antropología, donde construyeron el Observatorio Universitario de Violencias contra las Mujeres. Ahí monitorean 35 medios de comunicación para desarrollar documentos y divulgar información sobre casos de violencia contra las mujeres.

Para desarrollar su trabajo se basan en una metodología sustentada en el marco legal estatal, como es el Código Penal del estado de Veracruz y la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. Este es un ejercicio universitario centrado en contribuir con acciones a favor de una vida libre de violencia de las mujeres.

Otro ejemplo es el Observatorio de Violencia contra las Mujeres en el estado de Guerrero "Hannah Arendt" (OVICOM-Guerrero), formado en el 2003 y es parte del Instituto Interamericano de Estudios Políticos Avanzados Ignacio Manuel Altamirano de la Universidad Autónoma de Guerrero. En este observatorio se documenta y se da seguimiento a los casos de violencia feminicida en un área o región, mediante el acopio de cada nota informativa en

la que se consignó el asesinato de una mujer y se especifican los datos en fichas. Con la información se crea una base de datos que sirve para el seguimiento, análisis e interpretación de las muertes.

Un ejemplo más de observatorios desde la academia es el Observatorio de Violencia Social y de Género de la Ciudad de Puebla de la Universidad Iberoamericana, el cual está adscrito al Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría SJ (IDHIE) y se presenta como un espacio autónomo y plural. Se dedica a la investigación para combatir la violencia desde un enfoque de derechos humanos. Su trabajo se articula con otros actores sociales, con quienes ha construido investigaciones, una biblioteca virtual y la publicación de boletines e infografías.

Otro espacio de esta índole se encuentra en Durango, se trata del "Observatorio de Violencia Social y de Género". Este es un proyecto coordinado por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) y la Universidad Juárez del Estado de Durango (UJED). Se dedica a generar información sobre el análisis de violencia social y de género en los municipios del estado desde una perspectiva de género.

También es importante destacar aquellos ejercicios internacionales que permiten recoger información sobre su forma de trabajo. Uno de ellos es el Observatorio de Feminicidios de Colombia constituido por la Red Feminista Antimilitarista, de modo que resalta un ejercicio ciudadano, el cual se encarga de llevar un sistema de información de feminicidios y violencias contra las mujeres a partir de notas periodísticas de la prensa local, regional y nacional. Esta producción de informes se traduce en herramientas de presión para el Estado con el objeto de que atienda los casos correspondientes.

Actualmente tienen diferentes publicaciones, entre las que destacan: "Violencia feminicida en Medellín. Un análisis feminista crítico" y "Violencia letal contra las mujeres: Territorios, Estado y acción colectiva para su erradicación". Sus informes los comunican a través de boletines y crónicas sobre casos muy puntuales. Además, promueven acciones de movilización social de grupos feministas en torno a la violencia y el acoso.

Otro ejemplo se encuentra en España con *Feminicidio.net*. Es un observatorio de la sociedad civil organizada, específicamente a cargo de la asociación La Sur. Se encargan de documentar y visibilizar los feminicidios ocurridos en el país desde una perspectiva de género y de derechos humanos. Se especializan en el periodismo de datos a través de un portal de

información en el que presentan reportes, entrevistas, artículos, investigaciones e informes sobre violencia de género y feminicidios en su portal. Uno de sus trabajos más novedosos es la aplicación *geofeminicidio*, la cual permite la documentación en línea de feminicidios y asesinatos de mujeres. También impulsan campañas gráficas de sensibilización por medio de las redes sociales y comparten cursos en línea sobre las temáticas ya mencionadas.

Con relación a las mesas de trabajo interinstitucionales, un ejemplo se encuentra en Jalisco, donde recientemente, en el mes de abril del 2019, se conformó una mesa de seguridad por parte de la Fiscalía del Estado y la Secretaría de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres (SISEMH). Quienes conforman dicho grupo son la Coordinación de Seguridad, Fiscalía del Estado, SISEMH y las Comisarias de los nueve municipios del Área Metropolitana de Guadalajara. Su tarea se concentra en la revisión de las Unidades de Atención a Víctimas, personal con el que cuentan y un seguimiento a los protocolos. Debido a que se creó recientemente no se pueden evaluar los alcances que ha tenido este grupo, sólo su compromiso de asegurar el cumplimiento de las leyes y las convenciones.

Otro ejemplo de este tipo es la Mesa de Feminicidio ubicada en Sinaloa, la cual inició en el año 2008 y fue conformada por el Instituto Nacional de las Mujeres, el Gobierno Estatal a través del Instituto Sinaloense de las Mujeres, el Consejo Estatal para la Prevención y Atención de la Violencia Intrafamiliar (CEPAVI), organizaciones de la sociedad civil y la academia, específicamente con la Universidad Autónoma de Sinaloa; de manera que se distingue por la pluralidad de sus integrantes. Internamente se organizaron en cinco comisiones: en la conceptualización del feminicidio; sobre las corporaciones policíacas de la Procuraduría General de Justicia del Estado; modelos de atención, prevención, sanción y erradicación de la violencia hacia las mujeres; establecimiento y actualización de base de datos sobre feminicidios; y campaña de prevención del feminicidio. Esta planeación les permitió tener claros sus objetivos y la forma de trabajo, pues cada grupo tenía responsabilidades.

Entre sus resultados, se encuentran el establecimiento de lineamientos para la regulación de actividades y procedimientos en la actuación de las instituciones ministeriales y corporaciones policíacas de los tres órdenes de gobierno cuando se trate de homicidios de mujeres; investigación de los casos en un marco de derechos humanos, perspectiva de género y respeto a las víctimas y sus familiares; elaboración de una base de datos con el

número de mujeres asesinadas, sus causas y los municipios con mayor incidencia; y la implementación de una campaña de prevención de violencia de género titulada "No te calles", impulsada por el Instituto Sinaloense de las Mujeres.

Otro espacio más es la Red Mesa de Mujeres de Ciudad Juárez, el cual se construyó a partir del caso *Campo Algodonero* en el año 2001 con el propósito de construir una red ciudadana sobre cómo percibía la población de dicho estado la violencia de género y los feminicidios. Como líneas de acción tienen: documentar que las autoridades cumplan los debidos procesos en los casos, monitoreo hemerográfico de delitos y violencia de género, acompañamiento psicosocial, defensa y acompañamiento legal y la construcción de una red de defensoras comunitarias para asistir a mujeres en situación de violencia.

Entre sus logros se encuentran 18 centros de atención, coordinación con diferentes actores sociales en los tres órdenes de gobierno, implementación de proyectos, trabajo en 40 colonias, capacitación, modelos de intervención comunitaria y participación en la Agenda para el Desarrollo de las Mujeres en Ciudad Juárez y el estado de Chihuahua. Su trabajo la coloca como un modelo en el trabajo de feminicidios impulsado por una labor ciudadana.

Como puede verse, los ejemplos son diversos y guardan diferencias, la principal es su carácter, pues mientras unas están constituidas desde la sociedad civil, otras son coordinadas por actores de instituciones gubernamentales. Sus coincidencias se encuentran en seguir las leyes nacionales y convenios internacionales como marcos de acción, además de trabajar con bases de datos y exigencia de protocolos con perspectiva de género en el seguimiento de casos. La Mesa de Mujeres de Ciudad Juárez se distingue por tener un acompañamiento más cercano de las víctimas y sus familiares.

De esta manera, las Mesas, como figura de colaboración interinstitucional e intersectorial, son incipientes. Por ello, es importante reforzar estos mecanismos de trabajo donde estén presentes los representantes de los diferentes poderes de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, organismos autónomos y la academia; y se busque trabajar de manera coordinada ante las problemáticas y situaciones específicas de cada estado.

1.3 Cifras de feminicidios y muertes violentas de mujeres en Puebla

Para comenzar a desglosar los datos sobre feminicidios en el estado de Puebla, es importante mostrar las cifras a nivel nacional. Según el registro del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, de enero hasta el mes de junio del 2019 se contabilizaron 448 feminicidios en todo el país: 70 enero, 70 en febrero, 83 en marzo, 73 en abril, 75 en mayo y 77 en junio. La forma en que se ejecutaron fueron 105 con arma de fuego, 95 con arma blanca, 226 con otro elemento y 22 no especificados.

Específicamente en Puebla, el registro del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en el primer semestre del 2019, de enero a junio, señala que se cometieron 29 feminicidios: 8 en enero, 0 en febrero, 7 en marzo, 3 en abril, 7 en mayo y 4 en junio. De ellos 7 con arma de fuego, 8 con arma blanca y 14 con otro elemento. Estas cifras contrastan con las que registran observatorios ciudadanos, las cuales se presentan a continuación.

El Observatorio Ciudadano de Derechos Sexuales y Reproductivos, A.C. (Odesyr), registró 49 feminicidios de enero a julio de 2019; mientras que en el 2018 contabilizó 81. Según esta organización, hasta el año 2017 los municipios con mayor índice de este delito fueron: Cuatrecasas con 4.82%, Cuapiaxtla de Muñero con 3.90%, Moctezuma con 2.98%, Zapotlán con 2.22% y Santa Isabel Cholula con 2.06%.

Por su parte, el Observatorio de Violencia Social y de Género de la Universidad Iberoamericana de Puebla, que lleva un seguimiento de los casos de feminicidio tomando como base el Modelo de Protocolo Latinoamericano de Investigación de las Muertes Violentas de Mujeres por razones de género, reporta que de enero a junio del 2019 se registraron 45 probables casos de feminicidio. En enero se documentaron 10, en febrero 5, en marzo 11, en abril 9, en mayo 6 y junio 4. Asimismo, el Observatorio comparte datos sobre las edades de las víctimas. Se estima que la edad promedio de estas mujeres asesinadas es de 31 años: 6 de ellas eran mejores de edad, 2 tenían 60 años o más y una por lo menos se encontraba embarazada.

Respecto a la situación geográfica, los feminicidios se han registrado por zonas regionales: 6 en la Sierra Norte, 2 en la Sierra Nororiental, 4 en Serdán y Valles Centrales, 19 en Angélica, 5 en Valle de Atlixco y Matamoros, 1 en la Mixteca, 8 en Tehuacán y

PARTE 2: Análisis de la Mesa Interinstitucional para la revisión de muertes violentas de mujeres en el estado de Puebla

2.1 Consideraciones sobre el trabajo interinstitucional

Todo trabajo interinstitucional implica tener disensos y conflictos, diferencias y discusiones, especialmente cuando se pone en funcionamiento este tipo de mecanismos de colaboración. No obstante, es importante comprender que se trata de un proceso que debe llevar a la generación de acuerdos tomados de manera democrática; de encontrar puntos de confluencia y trabajar de manera conjunta para lograr los objetivos establecidos. De ahí, la importancia de que exista claridad sobre cuál es la finalidad de conformar un espacio de esta naturaleza, así como quiénes y para qué integran ese espacio. En este caso, la *Mesa Interinstitucional para la revisión de muertes violentas de mujeres en el estado de Puebla*.

2.2 Origen de la conformación de la Mesa Interinstitucional

En el plano institucional, el Acta de Instalación de la Mesa señala que su conformación obedece a “una acción afirmativa del Gobierno del Estado en respuesta a las desigualdades de género y por ende de la violencia contra las Mujeres y las Niñas en el Estado”¹. De esta manera, hace referencia a diversos fundamentos legales nacionales e internacionales; así como al *Plan Emergente para Garantizar la Integridad, la Seguridad y la Vida de las Mujeres y las Niñas en México*, presentado por el gobierno federal.

Más allá de los establecido en el Acta de Instalación, es importante resaltar que sus antecedentes se ubican en reuniones informales realizadas durante varios meses entre el Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia del estado de Puebla y representantes del gobierno estatal, como: Fiscalía de Derechos Humanos, Subsecretaría de Derechos Humanos

de la Secretaría General de Gobierno, una Magistrada del Tribunal y la Secretaría de Seguridad Pública. La preocupación central fue conocer el número de feminicidios en el estado, ya que había diversas cifras; las proporcionadas por la Fiscalía General del Estado y las generadas por las diversas organizaciones, como el Observatorio de Violencia Social y de Género de la Universidad Iberoamericana de Puebla y el Observatorio de Derechos Sexuales y Reproductivos (Odesy).

De esta forma, a iniciativa del Consejo Ciudadano se convocó a la presidenta del Instituto Poblano de las Mujeres (IPM), quien se sumó a este ejercicio. Posteriormente, decidieron conjuntamente formalizar la mesa de trabajo. Así, a través del IPM se invitó de manera formal a los demás integrantes y el 12 de marzo del 2019 se instaló la *Mesa Interinstitucional para la revisión de muertes violentas de mujeres en el estado de Puebla*.

2.3 Instalación de la Mesa: bases para su operación

El Acta de Instalación de la Mesa es un documento central, para elaborar el análisis de su desempeño, ya que en éste se establecen las bases de su funcionamiento, quiénes participan y los tareas asumidas. No obstante, es importante señalar que se observan varias dificultades desde su inicio: el objetivo y el alcance de la Mesa no son claros, tampoco su temporalidad. Respecto a la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) no se señala cómo fueron seleccionadas o si existía la posibilidad de integrar a otras y bajo qué criterios².

Como un primer acercamiento a ese mecanismo interinstitucional, a continuación se presentan los objetivos de la Mesa, quiénes la integran y los compromisos asumidos, aspectos que serán retomados más adelante y que se contrastarán con el trabajo que se realizó desde su instalación hasta el mes de agosto del presente año.

¹ Como se señala en el apartado *Origen de la conformación de la Mesa*, se entiende por qué el Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia es parte de la Mesa, pero esto no se menciona en el Acta de Instalación.

2.3.1 Objetivo de la Mesa³

General:

"Llevar a cabo acciones de carácter institucional para la revisión de mujeres violentas de mujeres, siguiendo una metodología propia, que permita de manera coordinada, integral y revisable la prevención, sanción y erradicación de violencia contra las mujeres, particularmente del feminicidio y otras muertes violentas contra las mujeres.

Las acciones que con motivo de este instrumento se lleven a cabo de ninguna forma podrán generar que sean cuestionadas las resoluciones o criterios sostenidos por las autoridades investigadoras y jurisdiccionales que hayan intervenido en cada caso, y por tanto se privilegiará en todo momento el pleno respeto a la autonomía de cada autoridad en el ámbito de sus respectivas facultades, sin que puedan ser objeto de crítica alguna las determinaciones que en las mesas de trabajo sean analizadas".

Específico:

"Verificar que las investigaciones realizadas sobre las muertes violentas de mujeres durante el año dos mil diecinueve se hayan realizado con perspectiva de género, asimismo que se haya agotado el Protocolo de Investigación del Delito de Feminicidio para el Estado Libre y Soberano de Puebla, dando cumplimiento a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, salvaguardando la integridad y los datos personales de quienes integran dicha investigación."

2.3.2 Integrantes

En el Acta de Instalación se señala que la Mesa estará integrada por las siguientes instituciones (dependencias del gobierno estatal, organismos autónomos, representantes del poder legislativo y judicial y organizaciones de la sociedad civil):

- I. Secretaría General de Gobierno (SGG)
- II. Secretaría de Seguridad Pública (SSP)
- III. Poder Judicial del Estado de Puebla
- IV. Fiscalía General del Estado (FGE)
- V. Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia del Estado de Puebla
- VI. Consejo Consultivo del Instituto Poblano de las Mujeres

³ Acta de Instalación de la Mesa Interinstitucional para la revisión de mujeres violentas de mujeres en el estado de Puebla, 12 de marzo de 2019, Instituto Poblano de las Mujeres, Puebla, Puebla.

- VII. Comisión de Igualdad de Género del H. Congreso del Estado
- VIII. Comisión de Derechos Humanos del Estado (CDHE)
- IX. Instituto Poblano de las Mujeres (IPM)

Cabe señalar que además de las y los representantes de las nueve instituciones citadas, el Acta de Instalación también está firmada por:

- Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción
- Coordinación Jurídica de Cihuatlá, A.C.

Posteriormente se integró a la Mesa la organización:

- Centro de Análisis, Formación e Iniciativa Social, A.C. (CAFIS)

En este sentido, a excepción del Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia (representado por el Observatorio de Violencia de Género en Medios de Comunicación -OVIGEM-), el Acta de Instalación no menciona nada respecto a la participación de las organizaciones de la sociedad civil. En un ejercicio de transparencia, es importante que quede claro cuáles fueron los criterios para la selección de las otras organizaciones.

2.3.3 Compromisos establecidos para las instituciones integrantes

La Mesa Interinstitucional no definió un programa específico de trabajo. Sin embargo, se establecieron seis compromisos para quienes integran la Mesa, que sirven como una guía de acciones mínimas; éstos se señalan a continuación:

Compromisos

1. Nombrar un enlace que cuente con conocimientos en temas de género, violencia contra las mujeres y con enfoque en derechos humanos de las mujeres.
2. Participar de forma personal o a través de su enlace, en las reuniones que se realizarán de manera mensual, a fin de dar seguimiento a los avances obtenidos.

3. Las investigaciones de muertes violentas de mujeres, se deberán de realizar de manera confidencial, inmediata, eficiente, exhaustiva, profesional, imparcial, libre de estereotipos, sin discriminación y orientadas a explorar todas las líneas de investigación.

4. Rendir la información necesaria a su cargo, a fin de elaborar un informe bimestral con las acciones realizadas por las y los integrantes de la Mesa Interinstitucional para la Revisión de Muertes Violentas de Mujeres.

5. Validar la información referida en el punto anterior, para que se pueda divulgar y difundir en los medios de comunicación pertinentes.

6. Emitir un informe final que dé cuenta de las acciones realizadas durante el año, que contenga información estadística, resultados de la metodología implementada, así como un informe cualitativo general.

2.4 Funcionamiento de la Mesa

2.4.1 Sobre el objetivo establecido

Como se mencionó en la sección anterior, para analizar el trabajo desarrollado por la Mesa es fundamental partir del objetivo establecido y contrastarlo con lo que se hizo en el periodo marzo-agosto de 2019; al respecto, se observa que el objetivo es muy amplio y poco claro. Además, se encontró que algunas y algunos participantes lo desconocían, especialmente quienes se integraron en sesiones posteriores, ya que tampoco conocían el Acta de Instalación. Para otras y otros integrantes, el objetivo quedó reducido, pues había una diferencia entre lo que se hizo en las sesiones y lo que se estableció en el Acta. En concreto, se identificó lo siguiente:

- El objetivo establecido no se siguió, debido a que en los meses de funcionamiento de la Mesa, el trabajo sólo se enfocó en consensuar una cifra con base en la revisión de casos de feminicidio. De esta manera, dejaron fuera otras acciones de prevención y sanción del feminicidio y muertes violentas.
- No se logró establecer una metodología propia de trabajo para el funcionamiento de la Mesa, ni tampoco para la revisión de los casos.

- El segundo párrafo del objetivo general parece contener dos problemas. En primer lugar, no queda claro lo que quiere decir. En segundo, deja poco espacio para la crítica y cierra la posibilidad de proponer modificaciones, en caso de ser necesario, a los procedimientos que siguen las instancias participantes. Lo anterior se contraponen con el objetivo de la Mesa, que pretende ser un trabajo interinstitucional.

- El objetivo específico no pudo ser cumplido debido a que, al no tener acceso a la información de los casos, no se pudo verificar que las investigaciones se hayan realizado con perspectiva de género y se siguiera el Protocolo de investigación del Delito de Feminicidio para el Estado Libre y Soberano de Puebla.

- El objetivo específico sólo hace referencia al año 2019, por lo que es importante considerar en reformular la temporalidad de la Mesa, especialmente si se espera que este ejercicio continúe en la nueva administración del gobierno estatal.

2.4.2 Coordinación de la Mesa: Secretaría técnica

La Mesa cuenta con una Secretaría Técnica, función que desempeña el Instituto Poblano de las Mujeres (IPM). Sin embargo, más allá de convocar a las sesiones de trabajo y elaborar las minutas correspondientes, no hay claridad de lo que implica dicha función. Es importante que se establezca de manera clara qué actividades le corresponden desarrollar.

2.4.3 Periodicidad de las sesiones

La Mesa sesiona una vez por mes, cada sesión tiene una duración de aproximadamente dos horas y se lleva a cabo en las instalaciones del IPM, que es el organismo encargado de convocar a las y los integrantes de la Mesa, así como enviarles los materiales correspondientes para su revisión.

2.4.4 Protección de información

Por el tipo de información que se maneja y genera en la Mesa Interinstitucional, el 20 de marzo del 2019 sus integrantes firmaron el *Acuerdo de confidencialidad y no divulgación de información* que se integra por seis cláusulas. Dicho Acuerdo tiene la finalidad de proteger la información que se proporcione en las reuniones de trabajo, ya sea de forma oral, gráfica o escrita, contenidos en cualquier tipo de documento (Cláusula primera).

Asimismo, señala que las y los integrantes de la Mesa únicamente utilizarán la información generada para verificar que las investigaciones realizadas sobre las muertes violentas de mujeres durante el año 2019 se hayan realizado con perspectiva de género y que se haya agotado el Protocolo de Investigación del Delito de Femenicidio para el estado (Cláusula segunda).

En su cláusula tercera establece que ningún y ninguna integrante de la Mesa Interinstitucional "podrán reproducir, modificar, hacer pública o divulgar a terceros la información objeto del presente Acuerdo sin autorización escrita y expresa de las y los demás integrantes mediante una reunión previa de trabajo".

2.4.5 Sobre el avance y cumplimiento de los compromisos establecidos para las instituciones

A continuación, se señalan observaciones a cada uno de los compromisos establecidos para las instituciones.

Compromiso	Grado de cumplimiento	Observación
1. Nombrar un enlace que cuente con conocimientos en temas de género, violencia contra las mujeres y con enfoque en derechos humanos de las mujeres.	Cumplido parcialmente	Si se nombró un enlace por cada dependencia/organización. Sin embargo, el conocimiento en temas de género es desigual.
2. Participar de forma personal o a través de su enlace, en las	Cumplido parcialmente	La constancia de algunos enlaces es irregular, y cuando se envía a una

reuniones que se realizarán de manera mensual, a fin de dar seguimiento a los avances obtenidos.		persona suplente, no siempre está actualizada ni cuenta con información sobre los asuntos a trabajar en la Mesa. Por otro lado, la participación entre dependencias es desigual.
3. Las investigaciones de muertes violentas de mujeres, se deberán de realizar de manera confidencial, inmediata, eficiente, exhaustiva, profesional imparcial, libre de estereotipos, sin discriminación y orientadas a explorar todas las líneas de investigación.	Cumplido parcialmente	La revisión de los casos no siempre se hizo de manera inmediata, por falta de información de la FGE o por la naturaleza misma de las investigaciones. Este punto, que fue el centro del trabajo de la Mesa, fue el más problemático.
4. Rendir la información necesaria a su cargo, a fin de elaborar un informe bimestral con las acciones realizadas por las y los integrantes de la Mesa Interinstitucional para la Revisión de Muertes Violentas de Mujeres.	Incumplido	No se logró hacer un informe bimestral, debido a que el trabajo en las sesiones no progresaba. Solo se trabajó en un primer informe trimestral.
5. Validar la información referida en el punto anterior, para que se pueda divulgar y difundir en los medios de comunicación pertinentes.	Cumplido parcialmente*	La elaboración del informe del primer trimestre fue problemática. No hubo revisión ni cohesión en la información.
6. Emitir un informe final que dé cuenta de las acciones realizadas durante el año, que contenga información estadística, resultados de la metodología implementada, así como un informe cualitativo general.	Pendiente	

*En la sesión del 26 de julio se discutió el punto del informe. En las entrevistas realizadas varias personas mencionaron que no todas las dependencias habían enviado la información que se acordó ese día para hacer cambios.

2.5 Análisis del trabajo realizado por la Mesa

La Mesa es un mecanismo de colaboración interinstitucional de reciente creación, con cinco meses en funcionamiento, está todavía en una etapa de construcción. Es importante entender que, como parte de un ejercicio nuevo, se encuentra en un momento de aprendizaje y organización, algo común para cualquier proceso de esta naturaleza. Por ello, no se puede hablar aún de un mecanismo consolidado, sino en formación y definición.

A continuación, se presentan los resultados del análisis realizado a la Mesa, a través del cual se identificaron sus fortalezas y logros, las debilidades en su funcionamiento, así como las áreas de oportunidad que tiene y sobre las que se debe trabajar para mejorar este espacio de colaboración.

2.5.1 Fortalezas

- **Formación de la Mesa.** Para sus integrantes, la conformación de este mecanismo y que se haya sesionado cada mes, a pesar de las dificultades, es una de las mayores fortalezas. Se reconoce la importancia de que en un mismo espacio se encuentren presentes diversas dependencias del gobierno estatal, representantes del poder legislativo y judicial, organismos autónomos, así como organizaciones de la sociedad civil. La instalación y funcionamiento de la Mesa es una fortaleza porque representa un esfuerzo para realizar un ejercicio de gobernanza respecto a una problemática prioritaria en el estado de Puebla.
- **Apertura y sensibilización.** Se observa que hay apertura por parte de las dependencias del gobierno estatal para hablar sobre el problema. Asimismo, se ha logrado una sensibilización en diferentes participantes sobre el tema de feminicidio; sin embargo, todavía hace falta trabajar más sobre la comprensión del problema.
- **Comunicación basada en el respeto.** Uno de los aspectos señalados por las y los participantes es que, a pesar de las grandes diferencias expresadas en la Mesa, la

comunicación siempre ha sido respetuosa.

Estas tres fortalezas son la base para continuar el trabajo emprendido. No obstante, es relevante tomar en consideración que, con la nueva gestión del gobierno estatal y el probable cambio de funcionarios y funcionarios públicos que integran la Mesa, será indispensable hacer un ejercicio de sensibilización e información sobre los feminicidios y de la necesidad de dar continuidad a este mecanismo de trabajo interinstitucional.

2.5.2 Logros

Dos logros de la Mesa que fueron identificados por las y los integrantes son los siguientes:

- La reclusión de algunos casos de homicidios dolosos de mujeres como feminicidios, derivado de la revisión y análisis de éstos en la Mesa Interinstitucional. Este tipo de resultados incentiva el trabajo de la Mesa.
- **Aprendizaje institucional.** Se han aportado elementos técnicos en materia de género a la Fiscalía General del Estado. Por otro lado, se ha conseguido un mayor entendimiento (aunque aún falta trabajar sobre ello) sobre el funcionamiento de las dependencias del gobierno, los tiempos y procesos que se siguen en la investigación de los casos.

2.5.3 Debilidades

De acuerdo con la información obtenida, se encontró que las principales debilidades están relacionadas con el funcionamiento de la Mesa, mismas que se explican a continuación:

- Las y los integrantes de la Mesa coinciden en que no hay claridad en el objetivo planteado. Si bien, el objetivo establecido en el Acta de Instalación es muy amplio, en los meses de funcionamiento de la Mesa el trabajo ha versado únicamente en llegar a un acuerdo con la Fiscalía General del Estado sobre el número de feminicidios. Centrarse únicamente en ese aspecto imposibilita generar otros

acciones que contemplen medidas para la prevención, atención y respuesta de la violencia contra las mujeres y el feminicidio.

- Más allá de la sesión de instalación de la Mesa, cuando se comenzaron las reuniones no hubo un ejercicio de información y contextualización para los enlaces sobre el objetivo de este mecanismo. Varias y varios de los participantes señalaron que conocieron el Acta de Instalación hasta muy avanzadas las sesiones. Lo anterior obedece a la falta de comunicación entre titulares y enlaces, pero también al interior de la Mesa.
- Falta de lineamientos de trabajo. No existe un documento formal donde se establezcan las reglas y condiciones para desarrollar el trabajo de la Mesa. La inexistencia de lineamientos provoca el trabajo desorganizado y sin guía.
- No hay una metodología sobre cómo llevar a cabo la revisión de los casos de feminicidio. Aunque se hizo una propuesta por parte de la organización Cihuautla, ésta no se siguió. La ausencia de una metodología para la revisión de casos generó que no se avanzara adecuadamente en las sesiones y que la dinámica fuera tediosa.
- La información necesaria para progresar con la revisión de los casos no siempre es proporcionada en tiempo y forma, esto provoca que queden revisiones pendientes y tampoco se dé un seguimiento adecuado y puntual.
- Hay un desconocimiento sobre las atribuciones que cada institución participante tiene en la materia; por consiguiente, no se aprovecha lo que cada dependencia o institución puede aportar. El rol que cada integrante tiene en la Mesa no es claro, tampoco las responsabilidades; en consecuencia, esto afecta el trabajo que se desarrolla en este espacio, pues queda limitado.

En este sentido, por ejemplo, no es claro para las y los integrantes qué tipo de información se puede dar a la Fiscalía y cuál no; situación que generó desconfianza en algún momento. No obstante, este tipo de situaciones pueden ser resueltas si se

cuenta con información precisa y que las y los participantes conozcan a detalle el marco legal, los procedimientos en los casos de investigación y atribuciones de cada dependencia.

- La participación de las dependencias ahí representadas es desigual. Debido a que el trabajo se ha centrado en la revisión de casos, es en la Fiscalía General del Estado donde recae la atención y los requerimientos de información. Lo anterior, provoca que se desaproveche el espacio para generar otras acciones con las demás instituciones ahí representadas, que podrían contribuir al objetivo amplio de la Mesa.
- No existe claridad sobre cómo se toman los acuerdos en la Mesa. Si bien, algunos y algunas integrantes señalaron que se hace mediante votación, para otros y otras no es algo claro. Tampoco hay seguimiento puntual de los acuerdos que se toman y/o de las inquietudes manifestadas por las y los participantes.
- Se desconoce cómo fue la selección de las organizaciones de la sociedad civil que son parte de la Mesa. En el acta de instalación no se menciona nada al respecto.
- Se observa una falta de cohesión de la Mesa, esto es, no se ha logrado trabajar como un órgano colegiado. Por consiguiente, no hay una visión de coordinación y de trabajo interinstitucional. Se percibe un ambiente en el que hay resistencia a compartir información y en el que cada participante va a "defenderse" de los cuestionamientos que se les puede llegar a hacer.
- El nivel de conocimiento sobre la perspectiva de género es desigual entre las y los participantes de la Mesa, es necesario que se parta de un piso común.
- La comunicación es deficiente. Dar a conocer el orden del día con poco tiempo de anticipación, así como la información que se revisará no contribuye a un buen trabajo de la Mesa. Se percibe desorganización y en algunos casos informalidad, ya que en ocasiones se cancelaron reuniones sin dar una explicación. Asimismo, el calendario

acordado para las sesiones no se ha cumplido.

- Las y los integrantes consideran que se debería contar con la participación de otras instituciones (sociedad civil y de gobierno) con conocimientos técnicos y especializados en la materia, especialmente para la revisión de casos de feminicidio. La ausencia de personas con perfiles que conozcan el procedimiento penal y la técnica jurídica dificulta el trabajo de la Mesa.
- Para las y los integrantes, la revisión de casos de feminicidio no puede estar basada en el seguimiento hemerográfico, éste debe ser un referente de control y contraste, pero la información debe ser oficial.
- No hay vinculación del trabajo de la Mesa con la declaratoria de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) en el estado.
- El acuerdo de confidencialidad que se estableció no siempre se respeta.

2.5.4 Áreas de oportunidad

- Replantear de manera conjunta el objetivo de la Mesa. Para las y los participantes, la Mesa no debe trabajar sólo para llegar a un consenso del número de feminicidios en el estado, sino aprovechar la participación de las instituciones que ahí están representadas para realizar más actividades que contribuyan a la prevención y atención de la violencia contra las mujeres.
- Determinar lineamientos de trabajo que permitan optimizar el funcionamiento de la Mesa. Por ejemplo: organizar el trabajo en comisiones o grupos de trabajo para asuntos específicos, donde se aborden aspectos técnicos y temáticas particulares.
- Establecer metas y una agenda mínima de lo que la Mesa realizará en un periodo específico. Es importante acordar las acciones que se desarrollarán en un tiempo

determinado, así como asignar responsables que den seguimiento a cada acción.

- Comunicación interna. Es necesario definir al final de cada sesión el orden del día de la siguiente reunión, dejando abierta la posibilidad de incluir algún tema o punto adicional. Asimismo, es primordial que los documentos de trabajo se hagan llegar con anticipación a cada integrante; lo anterior permitirá que las sesiones sean dinámicas, se hagan intervenciones informadas y aportaciones puntuales. Tener acceso a la información previamente es uno de los aspectos que puede fortalecer el desempeño de la Mesa.
- Difusión de resultados. Es sustancial que los acuerdos o información que la Mesa decida comunicar públicamente se hagan de manera estratégica. La idea de boletines puede ser muy útil; de esta forma sólo se anuncian los resultados y no el proceso para llegar a ellos. Cabe acotar que es vital que cada integrante sepa qué información se puede hacer pública y cuál no.
- Generar una verdadera coordinación interinstitucional. La coordinación sólo se logrará conociendo las funciones y atribuciones en la materia de cada institución participante. De igual manera, manifestar qué se puede hacer, cuáles son los obstáculos de las dependencias para cumplir con su cometido y hacer un análisis de lo que se dispone y lo que hace falta.
- Es fundamental que las y los enlaces nombrados por cada titular de las dependencias y organismos que integran la Mesa conozcan ampliamente las atribuciones de sus dependencias en la materia, además de asistir con información que facilite el desarrollo de las sesiones de trabajo. En caso de ser necesario, también sería positivo invitar a personal de las dependencias que ayude a esclarecer dudas, explicar procedimientos, etc. Es imperante aprovechar el capital humano con el que cuentan cada una de las dependencias y organizaciones que integran la Mesa.
- Incluir a otras dependencias de gobierno que son importantes para atender el

problema de los feminicidios. Por ejemplo: Secretaría de Salud, Secretaría de Educación, Centro de Justicia para las Mujeres, DIF estatal, Servicio Médico Forense.

- Diversificar la participación de organizaciones de la sociedad civil y que se definan criterios para su selección. Es relevante integrar a organizaciones que tengan conocimiento especializado sobre la situación de violencia contra las mujeres y feminicidios, además que conozcan los procesos de investigación judicial. Se necesitan perfiles específicos para la revisión de casos como abogadas y abogados penalistas, peritos, etc.

2.5.5 Retos

- Plantear objetivos y metas reales. Para ello es imprescindible que cada participante reconozca lo que sí puede realizar y cómo, así también lo que no puede hacer y cuáles son los obstáculos que se lo impiden.
- Transitar del reclamo o confrontación a la propuesta y colaboración. Sin dejar de ser críticos, es necesario que se busquen los puntos de confluencia y acuerdos que permitan trabajar sobre temas específicos.
- Activar la participación de cada integrante. Se necesita que todas las dependencias e instituciones aún representadas tengan un papel activo y no se caiga en la pasividad.

2.6 Recomendaciones

- Como se mencionó anteriormente, un primer paso necesario consiste en redefinir de manera conjunta el objetivo de la Mesa. Dicho ejercicio permitirá identificar las principales necesidades y prioridades. Con base en ello se deberá determinar un programa de trabajo que incluya: líneas de acción, objetivos específicos, metas, pasos para lograrlo, responsables para su cumplimiento (un responsable que debe dar seguimiento e instituciones involucradas) e indicadores de medición.

- En relación al punto anterior, es importante vincular el trabajo de la Mesa con la AVGM decretada en el estado y no verlo de manera aislada.

- Respecto al funcionamiento de la Mesa, es imprescindible establecer lineamientos de trabajo que incluyan y especifiquen:
 - o Nombres y contacto de titulares y enlaces designados para la Mesa
 - o Función de cada institución participante
 - o Periodicidad de las sesiones y duración aproximada
 - o Establecer una figura de coordinación de la Mesa (esta puede ser compartida por una dependencia de gobierno y una OSC).
 - o Definir las funciones de la Secretaría Técnica. Para dar mayor dinamismo a la Mesa, es importante que las y los integrantes determinen si es conveniente que la Secretaría Técnica sea rotativa, así como su temporalidad.

- Organizar el trabajo en sesiones plenarias y comités. El trabajo en comités es una opción recomendable, ya que ello permitirá realizar el análisis y revisión de temas, situaciones o inquietudes específicas que involucren a las dependencias que cuentan con las atribuciones para resolverlos y organizaciones que aporten conocimiento técnico. La figura de sesiones plenarias permitiría acordar la ruta de la Mesa, conocer de manera conjunta los avances y lo que se está haciendo, así como tomar decisiones y acuerdos previamente planteados.

- Desarrollar bitácoras que den cuenta del trabajo realizado en la Mesa de forma detallada. Se detectó que las minutas de las sesiones son insuficientes, ya que no quedan plasmados todos los temas, aportaciones e inquietudes que se manifiestan en cada sesión. Por ello, es relevante contar con un instrumento más completo que permita dar un seguimiento adecuado y que dé cuenta del progreso, estancamiento o retroceso de la Mesa; así como de los asuntos pendientes por resolver.

- Debido a que los perfiles de las y los participantes de la Mesa son diferentes, es necesario partir de un piso común. Por lo anterior, el IPM podría poner a disposición

de la Mesa cursos o talleres sobre los temas fundamentales de género, derechos de las mujeres, entre otros, para comprender de mejor manera por qué la investigación de casos debe partir de una perspectiva de género. Otros organismos como la Comisión de Derechos Humanos del Estado también pueden contribuir a mejorar el conocimiento técnico no sólo de las y los integrantes de la Mesa, sino también del personal de las diversas dependencias. Un primer ejercicio tendría que consistir en saber qué tipo de cursos de formación o profesionalización tienen las y los diversos integrantes para saber de qué forma pueden intercambiar conocimiento.

- Contar con un glosario mínimo que les permita comprender la terminología empleada en la Mesa. Este puede ser construido en conjunto, aprovechando el área de conocimiento de cada participante.
- Es indispensable que las y los representantes de las dependencias de gobierno estatal, del poder legislativo, del poder judicial y de las organizaciones que participan tengan la capacidad y las atribuciones para la toma de decisiones. De esta manera, pueden generar acuerdos, responder a dudas y no postergar puntos del trabajo.
- Evitar la rotación de las y los participantes. Es primordial que las personas representantes de cada institución sean las mismas que participan en todas las sesiones. Cuando acudan los suplentes, es importante que cuenten con la información necesaria y estén al tanto de los asuntos abordados en la Mesa. La falta de información y la rotación de las y los representantes origina retrocesos y obstruye el progreso de los temas a trabajar, así como el cumplimiento de los acuerdos.

2.7 Perspectivas futuras: potencial de la Mesa Interinstitucional

Más allá de trabajar en tener una cifra de los casos de feminicidios, la Mesa Interinstitucional tiene un gran potencial que puede ser explotado para lograr una coordinación interinstitucional en acciones específicas sobre la situación de la violencia contra las mujeres. Se trata, además, de un ejercicio de gobernanza que puede sentar las bases para

otros ejercicios similares en el estado y que trascienda los periodos de gobierno, de ahí la relevancia de las organizaciones de la sociedad civil.

Es necesario reiterar que no se trata de que a través de la Mesa se resuelva la situación de violencia, pero sí que ésta deba ser el trabajo interinstitucional que derive en acciones de: prevención de la violencia contra las mujeres, atención, respuesta e investigación de los casos. En este sentido, para las y los integrantes, la Mesa tendría que contribuir a:

- Facilitar el acceso de las víctimas a la justicia y generar procesos de acompañamiento.
- Mejorar la información recolectada y producida por la Fiscalía General del Estado.
- Señalar las dificultades y obstáculos institucionales que enfrentan las dependencias para cumplir con sus funciones. Con base en ello, generar pronunciamientos en conjunto que permitan poner atención sobre las situaciones identificadas y se busquen soluciones.
- Comprender el fenómeno de manera más amplia. El análisis de la información no tiene que consistir únicamente en contabilizar los casos, sino también en conocer los contextos en los que ocurren, los lugares, los perfiles de las mujeres y otros detalles que apuntalen a su mejor comprensión.
- Identificar situaciones que no se están tomando en cuenta y en la que tendrían que intervenir otras dependencias. De esta manera, se podrían hacer recomendaciones específicas a las instituciones competentes.
- Proporcionar elementos que se traduzcan en política pública para cada una de las dependencias participantes.

Reflexiones finales

Como se ha podido observar en este informe, la conformación e instalación de la Mesa Interinstitucional ha sido un gran esfuerzo y un acierto ante la situación de violencia contra las mujeres que se vive en el estado de Puebla. Poner en marcha un mecanismo donde confluyen diversas dependencias del gobierno estatal, el poder legislativo y judicial, organismos autónomos y organizaciones de la sociedad civil, supone diversos retos. En este sentido, conocer los principales problemas que ha enfrentado la Mesa en estos cinco meses de trabajo es el primer punto de partida y debe tomarse como una oportunidad para mejorar y modificar de manera conjunta las situaciones que dificultan su operación.

Es de suma importancia sentar las bases de manera clara y bien delimitada sobre el trabajo que la Mesa debe llevar a cabo. De ahí la necesidad de discutir y acordar conjuntamente los objetivos, lineamientos para su operación, así como un programa de trabajo que les permita avanzar como mecanismo interinstitucional. Llegar a ese punto requiere de diálogo, apertura, tolerancia a la crítica y colaboración entre sus integrantes para poder generar acuerdos que se traduzcan en acciones y resultados concretos.

Fortalecer este mecanismo debe ser una tarea compartida donde cada dependencia e institución que forma parte de la Mesa participe activamente y contribuya desde su respectiva área de conocimiento, así como desde sus atribuciones. De manera que este espacio pueda convertirse en un modelo a seguir por otras instituciones para atender diversas problemáticas en el estado.

El paso más importante ya está dado, que fue reunir a representantes de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial del estado, organismos autónomos y organizaciones de la sociedad civil. Una nueva etapa consistirá en hacer los ajustes necesarios a este mecanismo de trabajo interinstitucional y se atiendan las áreas de oportunidad señaladas en este informe. En este sentido, también es imprescindible comprender el potencial que tiene la Mesa, pues a través de su trabajo se pueden delinear acciones de política pública y no únicamente contabilizar casos.

Por último, no se debe perder de vista que la prevención y atención de la violencia contra las mujeres es una prioridad, y requiere de la participación de diversas y diversos actores. Por ello, es necesario buscar la consolidación de esta Mesa Interinstitucional.

Relación de personas entrevistadas

Nombre	Institución	Cargo
Ana Jéfer Flores Juárez*		
Ulises Sandoval Ramos Koprivitz	Fiscalía General del Estado	Encargado de la Fiscalía de Asesoría Jurídica y Derechos Humanos
Mónica Silva Ruiz	Instituto Poblano de las Mujeres	Directora
Pamela Reyes Sánchez	Instituto Poblano de las Mujeres	Subdirectora de Diseño y Desarrollo de Políticas de Prevención de la Violencia contra las Mujeres y Niñas
Liliana Rojas Labastida	Secretaría de Seguridad Pública	Directora General de Prevención del Delito
Guillermo Morales Rodríguez	Tribunal Superior de Justicia del Estado	Secretario Jurídico
Luz María Galdino Vilems	Comisión de Igualdad de Género de Puebla del H. Congreso del Estado	Asesora
Iván Andrés Flores Cano	Comisión de Derechos Humanos del Estado	Visitador Adjunto Encargado de Despacho de la Primera Visitaduría General
Mónica Augusta Díaz de Rivera Álvarez	Consejo Consultivo del Instituto Poblano de las Mujeres	Presidenta del Consejo Consultivo
Catalina Aguilari Oropeza	Chilauitla, A.C.	Representante legal
Margarita Castro Santamaría	Chilauitla, A.C.	Coordinadora Jurídica
Samantha Pérez Guzmán	Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia del estado de Puebla	Coordinadora del Observatorio de Violencia de Género en Medios de Comunicación (OVIGEM), A.C.
Yonelli Pérez Saldaña	Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia del estado de Puebla	Analista y Monitora en el OVIGEM
Mateo Benítez Hernández Arias	CAFIS, A.C.	Representante legal

* La persona entrevistada proporcionó información a título personal y no institucional.

Fuentes de consulta

Documentación de la Mesa Interinstitucional:

- *Acta de Instalación de la Mesa Interinstitucional para la revisión de mujeres violentas de Puebla, Puebla*. 12 de marzo de 2019. Instituto Poblano de las Mujeres, Puebla. (sit número de página).
- *Actuado de confiabilidad y no divulgación de información de la Mesa Interinstitucional para la revisión de mujeres violentas de mujeres en el estado de Puebla*. 20 de marzo de 2019. Instituto Poblano de las Mujeres, Puebla, Puebla.
- Minutas de las sesiones de trabajo.

Otras fuentes:

- Asamblea General de las Naciones Unidas (1979). Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW).
- Código Penal Federal. Diario Oficial de la Federación. México, última reforma el 12 de abril de 2019.
- Código Penal de Puebla. H. Congreso del Estado libre y soberano de Puebla, México, última reforma 2016.
- <https://feminicidiodes.com/>
- <https://www.iberopuebla.mx/ovsg/index.html>
- *Las mujeres. Informe final, mesa de feminicidios*. Disponible en <http://cedoc.inmujeres.gob.mx/ftp/Sinaboa/sinmetad.pdf>
- Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. Diario Oficial de la Federación. México, primero de febrero del 2007.
- Ley general para la igualdad entre mujeres y hombres. Diario Oficial de la Federación. México, 2 de agosto del 2006.
- <http://www.mesademujeresjuarez.org/>
- *Milenio Digital* (2019). *Instalan mesa de seguridad para prevenir feminicidios*. Disponible en <https://www.milenio.com/policias/instalan-mesa-de-seguridad-para-prevenir-feminicidios>
- <http://observatoriofeminicidioscolombia.org/index.php>.
- <http://ovs.org/>
- Organización de Estados Americanos (1994). *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer "Convención de Belém do Pará"*.
- Observatorio de Violencia contra las Mujeres en el estado de Guerrero "Hannuh Arendt" (OVICOM-Guerrero): <http://ovicomguerrero.blogspot.com/>
- <https://ovigan.org/ligadosictos/>
- <http://ovs.org/ued/mx/documentos/>
- Secretariado Ejecutivo de Sistema Nacional de Seguridad Pública (2019). *Incidencia Delictiva del Fuero Común 2019 en el Instrumento para el Registro, Clasificación y Reporte de Delitos y las Víctimas*. CNSP/38/15. Disponible en <https://drive.google.com/file/d/1XCO9p4tdkBCk1fhu0QLm3zTupUHRH8zww/view>

Reseña curricular de las consultoras

Nancy Hernández Martínez

Maestra en Sociología Política por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora, su tesis "Diálogo público entre ejecutivo federal y sociedad civil organizada en contextos de violencia: dos procesos de diálogo en Ciudad Juárez", fue galardonada en el *XIII Premio a la Investigación sobre Sociedad Civil* en la categoría de tesis de maestría, otorgado por la Universidad Anáhuac de Querétaro y el Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI). Actualmente cursa estudios de doctorado en Sociología en la UNAM.

Su experiencia profesional la ha desarrollado en organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil y el sector público. Fue consultora en el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en temas de prevención y atención de violencia contra niñas, niños y adolescentes y también en el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) en temas relacionados con políticas públicas para la población joven y prevención de violencia en el noviazgo.

En el sector público trabajó en el Instituto Nacional de Migración en temas de prevención de trata de personas; y en la Subsecretaría de Prevención y Participación Ciudadana de la Secretaría de Gobernación, en proyectos de prevención de violencia contra las mujeres, también estuvo a cargo de la documentación del *Modelo Juárez de Participación Ciudadana en materia de Seguridad*. En el Centro de Estudios e Investigación en Desarrollo y Asistencia Social (CEDAS), A.C., fue coordinadora del Área de Asistencia Técnica en temas de desarrollo social y políticas públicas para gobiernos estatales y municipales.

Sandra Martínez Hernández

Maestra en Sociología Política por el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora y licenciada en Trabajo Social por la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM. Cuenta con experiencia laboral en el Programa "Construye-T" del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) como asesora en línea, dando acompañamiento en las comunidades virtuales a las y los profesores de bachillerato para el desarrollo de estrategias de habilidades socioemocionales.

En la oficina de la UNESCO en San José, Costa Rica, fue asistente del especialista en Ciencias Sociales y Humanas, apoyando en el área de investigación, desarrollo de contenidos de igualdad de género y de proyectos sobre violencia juvenil. En la administración pública, colaboró en el Instituto de Remuneración Social del gobierno de la Ciudad de México en el área de investigación; así como en el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, en el desarrollo de modelos de intervención en asistencia social y diseño de programas de capacitación en línea.