

Gobierno del estado de Puebla

Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de Género

Instituto Nacional de las Mujeres

Instituto Poblano de las Mujeres

Modalidad I

**Meta 1561. MI Crear el manual de la metodología de
trabajo para la mesa interinstitucional para la revisión
de muertes violentas de mujeres.**

Informe de Proceso de las Mesas de Trabajo

Noviembre, 2019

"El Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el Programa".

"Este Producto es generado con recursos del Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género. Empero el Instituto Nacional de las Mujeres no necesariamente comparte los puntos de vista expresados por las (los) autoras (es) del presente trabajo"

Índice

Introducción	3
Justificación	4
Objetivos	5
Desarrollo.....	6
Recomendaciones.....	18
Conclusiones.....	20
Bibliografía.....	21

Introducción

Las muertes violentas de mujeres en el estado de Puebla se han convertido en un problema social que llevó a decretar una Alerta de Género en 2019 para combatirlo; en este contexto, el Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género 2019, impulsa y facilita el acceso de las mujeres a los mecanismos para subsidios y herramientas que los fortalezcan en aspectos conceptuales, técnicos, metodologías y de procedimientos elaborados para atender sus necesidades. Con esto se tiene el objetivo de que se formulen, ejecuten y evalúen políticas, programas y acciones que permitan consolidar la incidencia de las mujeres en la vida pública y privada, además de insertar de manera transversal la perspectiva de género en la gestión gubernamental.

La mesa interinstitucional para el análisis de las muertes violentas de mujeres en el estado de Puebla es un órgano de particular relevancia para atender la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres poblanas. Un órgano como este, en el que confluyen instituciones estratégicas en torno a la atención al problema es un punto de partida fundamental para la coordinación, la información, la atención y revisión de estos casos.

Además, la participación de organizaciones de la sociedad civil es de suma importancia ya que sienta las bases de manera clara y definida para un tratamiento integral que contemple todas las perspectivas posibles y sea más eficaz en su atención. No se puede olvidar, en este sentido, que la prevención y la atención de la violencia contra las mujeres tienen un carácter prioritario por lo que la coordinación y la comunicación de aquellos y aquellas actores con alguna relevancia posibilidad para afrontar el problema tiene una importancia neurálgica

Sin embargo, la pertinencia no es suficiente para asegurar el buen funcionamiento ni el cumplimiento de los objetivos ninguna organización. Es necesario que las bases a partir de las que funciona sean claras, accesibles, contrastables y modificables. Esto es de particular importancia cuando se trata de un proyecto que se encuentra en fase de formación, lo que implica que más que seguir un camino ya trazado está "abriendo brecha". Esta fase de conformación es necesaria, como necesario es comprender que se tienen que corregir constantemente los pasos errados, sin que esto demerite el cumplimiento de las metas y los resultados qué tanto hacen falta.

A pesar de eso la situación tan apremiante en que se encuentra el estado de Puebla exige la mayor celeridad y precisión en un asunto que no se puede postergar. Es por eso que se requiere un manual de procedimientos que no deje de lado la posibilidad crítica pero tampoco deje de atender la eficacia y la efectividad en torno a la atención puntual a las víctimas directas e indirectas.

Lo que aquí se presenta es un manual que pretende fortalecer este mecanismo pensando en que lo esencial es avanzar como mecanismo interinstitucional para llegar a que este espacio pueda convertirse en un modelo a seguir.

Es necesario cada dependencia e institución que forma parte de la mesa conozca el proceso completo su funcionamiento entiende que su propia participación se inserte y la mejor manera, pero que también tengan las posibilidades de coadyuvar en otros momentos y colaborar con otras instancias.

Justificación

Entre las recomendaciones de la CEDAW se solicita reforzar la estrategia de seguridad pública para luchar contra la delincuencia organizada, mejorar el conocimiento de los derechos humanos de las mujeres, promover medidas de carácter urgente para prevenir las muertes violentas, los asesinatos y las desapariciones forzadas de mujeres. Del mismo modo y de acuerdo con el Plan Emergente presentado por el Gobierno Federal, se deben realizar acciones que garanticen el acceso a la justicia con el fin de garantizar que sean respetados los derechos de las mujeres y se implementen mecanismos que ayuden al acceso de manera debida a la justicia.

Como parte de las acciones gubernamentales en este contexto, se creó la mesa interinstitucional para la revisión de muertes violentas de mujeres que da respuesta a las recomendaciones del Comité CEDAW a México y que fueron emitidas a partir del 9º informe de cumplimiento.

Es destacable que el Gobierno Federal asume como un problema de Estado la prevención, atención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas. De manera adicional el Estado asume como deber jurídico la rectoría de la política pública para

garantizar la integridad, la seguridad y la vida de las mujeres y las niñas y trabajará dentro de las competencias respectivas y en coordinación entre los tres órdenes de gobierno.

Las dependencias de seguridad, justicia, prevención y organizaciones de la sociedad civil especializadas tienen el deber de trabajar coordinadamente para la revisión de casos, bajo un enfoque de género, que permitirá identificar las diversas variables que llevan a cometer este tipo de delitos, dando cumplimiento a las medidas de prevención, seguridad y justicia para erradicar la violencia contra las mujeres.

Objetivos

Como parte de los esfuerzos requeridos para la construcción de la metodología y el sistema de seguimiento para la mesa interinstitucional para la revisión de muertes violentas de mujeres en el estado de Puebla, se parte de los siguientes objetivos:

a) **Objetivo general:**

- Crear un manual para la metodología de trabajo para implementar en la Mesa Interinstitucional para la Revisión de Muertes violentas de Mujeres.

b) **Objetivos específicos:**

- Revisar la información hemerográfica con la que se ha trabajado en la Mesa Interinstitucional para la Revisión de Muertes Violentas de Mujeres.
- Analizar los resultados de la Mesa Interinstitucional para la Revisión de Muertes Violentas de Mujeres.
- Identificar a las y los actores estratégicos para la implementación del Manual con la metodología de trabajo de la Mesa Interinstitucional para la Revisión de Muertes Violentas de Mujeres.
- Presentar ante las y los integrantes de la Mesa Interinstitucional, el citado manual.
- Diseñar una herramienta para el seguimiento a la metodología a fin de contar con elementos de análisis y generar informes de resultados.

Desarrollo

Según lo establecido en la meta 1561, el compromiso adquirido por el equipo fue la elaboración un manual para la metodología de trabajo para implementar en la Mesa Interinstitucional para la Revisión de Muertes violentas de Mujeres. El equipo llevó a cabo diversas actividades en función de la obtención de información derivada directamente de la experiencia y funcionamiento de la Mesa Interinstitucional para la Revisión de Muertes violentas de Mujeres (en adelante "la Mesa").

Se considera que, de manera evolutiva, los derechos de las mujeres están vigilados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) desde 1945; sin embargo, fue hasta el 18 de diciembre 1979 cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó la *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW, por sus siglas en inglés), y entró en vigor el 3 de septiembre de 1981. Esta convención es considerada como la carta internacional de los derechos de las mujeres y fue firmada por México en 1980 y ratificada el 23 de marzo de 1981.

Las recomendaciones que hace la CEDAW son amplias, pero muy precisas, y están enfocadas en reforzar las estrategias de seguridad pública contra la delincuencia organizada; mejorar el conocimiento de los derechos humanos de las mujeres, y emitir medidas de carácter urgente para prevenir las muertes violentas, los asesinatos y las desapariciones forzadas y por particulares de mujeres.

Además de las recomendaciones de la CEDAW, el 8 de abril de 2019 la Secretaría de Gobernación, a través de la (CONAVIM) notificó al Gobierno del estado de Puebla la emisión de la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género para 50 de los 217 municipios del Estado de Puebla. Hecho que visibilizó la necesidad de conformar un grupo especializado para la revisión de carpetas de investigación sobre violencia feminicida y que fuese capaz de analizar el fenómeno en el estado según sus especificidades y complicaciones.

Las dependencias de seguridad, justicia, prevención y organizaciones de la sociedad civil especializadas trabajarán coordinadamente para la revisión de casos, bajo un enfoque de género, que permitirá identificar las diversas variables que llevan a cometer este tipo de

delitos, dando cumplimiento a las medidas de prevención, seguridad y justicia para erradicar la violencia contra las mujeres.

A partir de lo antedicho, la Mesa interinstitucional para el análisis de las muertes violentas de mujeres fue establecida como una "acción afirmativa" del gobierno en el estado para la atención de la violencia y desigualdad que sufren las mujeres y niñas en el estado. A partir de su conformación se adquirió el compromiso de emitir informes y compartir información y datos por cada dependencia en dos direcciones: hacia las y los participantes de la mesa y hacia el público en general; ninguno de los aspectos ha sido cabalmente cumplido. Según lo observado, ese es el principal problema.

Al no haber un flujo de información eficiente ni un esquema de participación en el que cada integrante conozca con claridad su lugar particular en el entorno de la Mesa, no es posible que el trabajo se desarrolle. Si bien, la Mesa es un instrumento que puede aportar avances importantes en la prevención, investigación y atención a la violencia contra la mujer, es necesario que haya una estructura clara y consistente de trabajo para que los objetivos puedan ser alcanzados y los compromisos, cumplidos.

En ese sentido, la metodología para construir el manual tiene la capacidad de dar dirección al trabajo que ya se realiza y generar las condiciones adecuadas para un buen funcionamiento y gestión. Se realizó una revisión de la normativa para identificar cómo se conceptualiza el fenómeno o delito de feminicidio y también identificar actores y atribuciones, así como las líneas y rutas para prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar el fenómeno. Los instrumentos con que se contaron para tal fin fueron los siguientes:

- CEDAW
- BELEM DO PARÁ
- Plan emergente para erradicar la violencia contra las mujeres en México
- Ley General de Acceso de la Mujeres
- Ley Estatal de Acceso de las Mujeres
- Protocolo Latinoamericano de muertes violentas
- Protocolo de Feminicidio para Puebla
- Declaratoria de Alerta de Violencia de Género para Puebla

"El Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el programa"

Con el fin de analizar y trazar una ruta sobre cómo se debe investigar un feminicidio y las capacidades que deben tener las y los funcionarios para tal realizar su trabajo, se solicitó la presencia del enlace que representa a la institución miembro, así como de una persona de función operativa, con el fin de contar con la mayor retroalimentación posible.

En lo siguiente se presenta el desglose de lo vertido en las conversaciones con las y los integrantes que fue esencial para la elaboración del manual metodológico que pretende establecer una vía para el trabajo de la Mesa en lo concerniente al análisis de muertes violentas de mujeres.

Cada una de dichas conversaciones estuvo orientada a conseguir información específica de acuerdo con las y los actores participantes que fueron diferentes en cada una de las sesiones; lo que obedeció a la discrepancia en la percepción del trabajo realizado por la Mesa que tenía cada actor de acuerdo con su filiación institucional y sus posibilidades de participación y coadyuvansa en el proceso. Todas las actividades fueron realizadas en las instalaciones del Instituto Poblano de las Mujeres (IPM) y con la gestión de las convocatorias y los insumos de su parte. Los días en que se llevaron a cabo fueron el 5, 6 y 19 de noviembre de 2019.

Cabe señalar que además de la realización de las actividades mencionadas, se contó con el Análisis sobre el desempeño de la Mesa Interinstitucional para la revisión de muertes violentas de mujeres en el estado de Puebla, diagnóstico elaborado con anterioridad sobre el funcionamiento de la mesa desde su instalación en marzo hasta el mes de agosto de 2019, el Acta de instalación de la Mesa Interinstitucional para la Revisión de Muertes violentas de Mujeres, el Acta de la primera reunión de trabajo de la Mesa Interinstitucional para la Revisión de Muertes violentas de Mujeres y el Acuerdo de confidencialidad y no divulgación.

El análisis mencionado corrió bajo la responsabilidad de la Mtra. Nancy Hernández y la Mtra. Sandra Martínez, consultoras independientes egresadas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). El examen de dicho documento fue prioritario para la planeación y consecución de los objetivos propuestos en la meta.

Es notorio el énfasis en el compromiso de las y los integrantes, pero también la falta de resultados por parte de la Mesa. Esto no implica la falta de trabajo, ni de participación, pero

sí de una organización clara y un flujo de información eficiente que impide la publicación de los productos que la Mesa tiene como compromiso.

Aunque se ofreció el acceso a las minutas de trabajo generadas en las sesiones anteriores, estas no fueron proporcionadas, así que la información obtenida se restringe a la proporcionada de manera oral por las y los integrantes de la mesa y los documentos antes mencionados.

A continuación, se presenta el desglose de las mesas de trabajo:

- Mesa de trabajo 1

La mesa tuvo como objetivo presentar los objetivos de la metodología y dinámica de trabajo.

En esta mesa se presentó la dinámica de trabajo interna sobre la forma de dar a conocer información de los casos de muertes violentas y feminicidio, por lo tanto se convocó a la Secretaría de Gobernación del estado; al Congreso del estado; a la Comisión Estatal de Derechos Humanos; Instituto Poblano de las Mujeres; al Observatorio de Violencia de Género; Cihuatla; Cafis A.C. y a la Secretaría de Igualdad Sustantiva del estado.

- Mesa de trabajo 2

En esta mesa se presentó la dinámica de trabajo interna sobre sanción e impartición de justicia en casos de muertes violentas y feminicidio; por lo tanto, se convocó al Tribunal Superior de Justicia. Además, en esta misma mesa se presentó la dinámica de trabajo interna sobre investigación de muertes violentas, por lo tanto, se convoca a la Fiscalía General del Estado y la Secretaría de Seguridad Pública.

El propósito de las actividades era realizar un diagnóstico de percepciones sobre las capacidades del ámbito gubernamental, en tanto mesa interinstitucional. Los ejes sobre los cuales se trabajó fueron los siguientes:

- a) Cuáles son los problemas que identifica que hay en la investigación, procuración, sanción e impartición de justicia de los delitos de feminicidio y muertes violentas de mujeres en el estado de Puebla.
- b) Cuáles son sus atribuciones para dar a conocer la información de muertes violentas de mujeres y feminicidios en el estado de Puebla.

- c) Cuáles son los problemas que identifica o enfrenta en el desempeño de sus funciones.
- d) Cómo solucionar esos problemas.

Además de las sesiones antedichas, se realizó una mesa de trabajo final con el pleno de la Mesa con el objetivo de presentar avances y recibir comentarios sobre el manual en desarrollo.

La primera actividad fue la participación en una sesión de trabajo de la Mesa que se convocó de acuerdo con el calendario establecido por los participantes y según el ritmo de trabajo en el que se operaba desde su instalación. Durante dicha sesión se presentó el equipo de trabajo.

Durante dicha sesión, fue visible que los participantes no contaban con la información suficiente sobre el trabajo que se presenta, ni sobre los propios procesos de la mesa, aun cuando también era notorio el compromiso de cada individuo en avanzar a la cumplimentación de los objetivos. Dicha sesión estaba planeada para la elaboración de un diagnóstico primario sobre el funcionamiento de la Mesa, su dinámica de trabajo y sus limitaciones operativas.

Lo que se observó fue la falta de claridad en los procesos. Las y los participantes no estaban enterados de la realización de dicho diagnóstico ni de la participación del equipo en la elaboración del manual. Aun así, fue posible recopilar numerosas perspectivas y observar el funcionamiento cotidiano de la Mesa sesionando. En la sesión se comentó que el objetivo era problemático y que consideraban cambiarlo, pero varias de las y los integrantes no tenían claridad de este: había claridad sobre la necesidad de hacer algo, pero no sobre cómo ni qué.

Para dos de las siguientes tres actividades se convocó a integrantes de la Mesa agrupados según perfiles. La intención de dicha agrupación fue evitar la discusión viciada entre ellos y permitir que cada postura expresara su percepción de la mesa y el trabajo que ésta ha realizado hasta el momento, desde la comunicación directa y sin estar cuidada o tergiversada. En ese sentido, era esencial dar un espacio a los participantes en el que pudieran hablar de su percepción de la Mesa más allá de los protocolos y procesos que implican las sesiones formales de la misma.

La agrupación respondió a un criterio esencial: ¿cuál es el momento en el que se inserta la institución dentro del proceso de atención a la muerte violenta de mujeres? Para lo que se propusieron tres grupos: acompañamiento, investigación y administración de justicia.

La metodología empleada fue la de "Grupo focal", que consiste en la reunión, grabada en audio, de un máximo de 10 actores clave a los que se presenta un número variable de preguntas detonadoras que se diseñan con el objetivo de obtener información vivencial del tema tratado. Se trata de un método cualitativo de aproximación al fenómeno estudiado que permite observar las formas en que los participantes se representan fenómenos particulares. Por esa razón, es posible que las respuestas no sean del todo precisas, aunque su valor no estriba ahí. La intención de esta metodología es comprender, más que explicar cuantitativamente, la percepción directa de las y los actores sobre el tema para poder acceder a la experiencia vivida por medio de su narración.

Para la primera de estas reuniones se convocó a los participantes provenientes de organizaciones civiles y aquellas que no tienen un papel preponderante en la investigación y administración de justicia para casos de muertes violentas de mujeres, pero que están alrededor de la atención, acompañamiento y observación; esto es, aquellos y aquellas integrantes de la Mesa cuya presencia tiene la intención de acompañar y vigilar el proceso, pero que no tienen las facultades para incidir directamente en los casos. Los convocados a dicha sesión fueron: Secretaría General de Gobierno; Congreso del Estado; Comisión Estatal de Derechos Humanos; Instituto Poblano de las Mujeres; Observatorio de Violencia de Género y Cihuatla. Los asistentes fueron los representantes de: Cihuahutla, Ovigem, Secretaría de Gobernación.

Este primer grupo comenzó con el cuestionamiento sobre su entendimiento del objetivo y su postura con respecto a este. Dicha pregunta se vio motivada por el contenido del análisis de Hernández y Martínez en el que se establece la inoperancia de los objetivos, así como por las opiniones vertidas en la sesión de la Mesa en la que el equipo estuvo presente. Se hizo hincapié en que la mesa no tenía atribuciones claras ni posibilidades de acción que pudieran responder al objetivo dada la generalidad y amplitud que este establece. El objetivo indica lo siguiente:

Llevar a cabo **acciones de carácter institucional** para la revisión de muertes 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.**

A partir de esto, los participantes expresaron la posibilidad de reestructurar el objetivo con tal de establecer metas a corto y mediano plazo que fueran realizables y aportaran elementos valiosos para reducir las muertes violentas de mujeres.

Dicho tema condujo a la exposición de la dinámica de trabajo que ha tenido la Mesa hasta el momento, según la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil:

Es necesario que se identifique qué va aportar cada uno. Porque entiendo que la intención de haber invitado a cada institución no fue que viniera como espectador y que aquí sacaran ideas de qué van a hacer, sino que se intentó integrar actores importantes dentro del tema de feminicidios que realizaban acciones o programas o líneas respecto al tema. Entonces estaría bien que cada integrante le rasque en su propia institución lo que si ofrece lo que si puede venir aportar a la mesa.

Así, se expresa la necesidad de aclarar los roles y facultades que cada institución tendrá en la Mesa y que no es un asunto de capacitación, sino de acción e incidencia directa a partir de la coordinación interinstitucional.

Fue reiterado a lo largo de toda la sesión el hecho de que la relación más tensa era entre las organizaciones de la sociedad civil y la Fiscalía General del Estado, ya que la información que se empleaba no era del todo clara, ni se contaba con suficientes datos como para realizar un análisis profundo. Se comentó que ha sido un problema en el desarrollo del trabajo la diferencia que hay entre la información contenida en las notas hemerográficas y la que presenta fiscalía, pues a pesar de que refieran a los mismos casos, no siempre se cuenta con los mismos datos y hay discrepancias. Lo antedicho se puede apreciar en el siguiente ejemplo:

Entonces, por ejemplo, ya salían notas periodísticas en las que habla la mamá o la vecina diciendo: "yo la escuchaba todos los días que se peleaba con el fulano", entonces, ahí hay el inicio de una violencia previa. Y entonces, ellas nos decían que no tenían ese dato, ya mandamos a pedir la carpeta para ver si ya se entrevistó a la mamá o a la vecina.

Otro punto relevante en dicha reunión fue el alcance temporal de los casos analizados, pues al estar centrados en 2019, se excluye a los casos anteriores que ya cuentan con procesos concluidos y que son aquellos en los que todas las y los actores pueden aportar de acuerdo con sus áreas de competencia. En el caso de las organizaciones de la sociedad civil, expresaron su preocupación por la tardanza en la resolución de los casos.

En este sentido, se destacan los siguientes puntos:

- El flujo de la información no es eficiente en tanto que no son claras las responsabilidades de cada institución.
- Las discusiones y los acuerdos no siempre quedan asentados dado que las minutas son muy breves y no recogen con suficiente amplitud los puntos vertidos en las sesiones.
- Las discusiones suelen desarrollarse como cuestionamientos hacia la fiscalía y se sustentan en la comparación de las notas hemerográficas con las carpetas de investigación generadas por las instancias competentes; sin embargo, al no coincidir, la discusión se vuelve entre dos frentes: sociedad civil y fiscalía; lo que excluye a los demás participantes.
- El periodo analizado (2019) resulta demasiado estrecho como para dar un seguimiento efectivo del proceso, en tanto que no se cuenta con suficiente información por parte de las instancias encargadas.
- Es necesario clarificar qué tipo de información proporcionará cada institución con tal de hacer más eficiente el trabajo y pueda haber resultados.
- No es claro el criterio con el cual se determinó la participación de las organizaciones de la sociedad civil; por lo que es notoria la ausencia de Universidades y de otros actores clave.

La segunda reunión se convocó a los participantes que inciden directamente en el proceso de investigación y administración de justicia. Esta actividad se separó en dos momentos. Se convocó a la Fiscalía General del Estado y a la Secretaría de Seguridad Pública del

estado de Puebla, para la primera parte y al Tribunal Superior de Justicia del Estado para la segunda; en este caso, asistieron todos los convocados.

Este segundo grupo respondió a las preguntas de una manera más institucional, respetando sus jerarquías y las posiciones que ocupan como representantes de una institución pública participe del proceso de investigación y administración de justicia. Se comenzó pidiendo a cada participante que detallara su intervención en el proceso de análisis con el objetivo de esclarecer congruencias y discrepancias con respecto al análisis y los requerimientos de cada uno. Fue notorio que el Tribunal insistiera en que no siempre puede participar institucionalmente en las conversaciones porque los temas tratados son anteriores a su intervención en ellos. Así, en coincidencia con lo expresado en la primera sesión, se expresó la frontera que resultaba de la limitación temporal con la que estaban trabajando. Es decir, el año 2019 resulta insuficiente porque limita la participación de ciertas instituciones dado el momento en el que su trabajo se inserta.

En este sentido, se solicitó contemplar el marco temporal para ampliarlo y así dar cabida a la intervención cabal de todas las instituciones desde sus respectivas atribuciones. Las preguntas buscaban encontrar las áreas de oportunidad y corroborar o desmentir las conclusiones generadas a partir de la primera reunión de trabajo.

Fue corroborado que las discusiones que se entablan entre dependencias no facilitan el trabajo de la mesa por mantenerse en una dinámica cerrada en la que pocos participantes pueden intervenir en calidad de representantes de una institución. Así, por ejemplo, si la discusión se cierra a cuestionar los datos aportados por la Fiscalía y no hay un cruce con los que pueda aportar SSP, entonces su participación institucional se reduce. En cambio, si la participación de cada institución queda bien establecida en cuanto a responsabilidades, será más fácil la interlocución.

Para este fin, se preguntó a todas las instituciones participantes cuál era el aporte que ellos podían dar y con qué información contaban que estuviera relacionada con el proceso de investigación, acompañamiento, sanción y prevención de muertes violentas de mujeres. En ese sentido, se hizo hincapié en que la participación de los miembros no puede fundarse en opiniones, sino que debe hacerlo desde las competencias institucionales y profesionales de cada integrante. Eso no implica la delimitación de cualquier crítica, sino la

responsabilidad de cada miembro para estudiar los casos y el compromiso de entender el proceso de cada institución.

Se destacó, a su vez, que durante el año que lleva sesionando la Mesa, no se ha dado seguimiento completo a un solo caso. Tampoco se ha podido acceder completamente a todos los datos de los casos ni a las carpetas correspondientes. Sin embargo, se dio razón, por parte de fiscalía, sobre el acceso a las carpetas, que en muchas ocasiones está relacionado con cuestiones de carácter espacial y temporal, que poro apertura por parte de las instancias correspondientes. El problema con esto es que, al ser la fiscalía el actor principal en el proceso, si su información no es completa, no es posible el análisis. En ese sentido se solicitó que la participación fuese encausada según criterios de objetividad y pertinencia.

A su vez, es necesario establecer tareas, tiempos y espacios de participación pertinentes para cada participante. Es notorio que uno de los rasgos característicos de la Mesa es la abundancia de información que poseen y generan; sin embargo, no es posible la participación simultánea de todos si no hay una base común de la cual partir. En ese sentido se considera la solicitud por adelantado de la información que será trabajada cada sesión.

Se expresó que esa información no puede ser de carácter dóxico, ya que eso genera equívocos. Así, es necesario que las discusiones tengan una guía muy concreta sobre aquello a lo que pueden acceder y de qué manera hacerlo.

Pero yo creo que, en esto, sobre todo en esto, uno debe ser muy objetivo. A veces tenemos a la víctima y sabemos quién es el imputado, pero no es suficiente con que sepamos, aunque supongamos; tenemos que probarlo. Tenemos que llenarnos de cuestiones objetivas. Este tipo de problemas por las que a veces no podemos avanzar

Así, un tema relevante en la sesión fue la pertinencia de los comentarios; cosa que solo puede ser saldada si hay un protocolo de participación al cual apegarse. Aunque esto pueda parecer una burocratización del diálogo, se resaltó la necesidad de hacer más eficientes los procesos.

Otro de los puntos en los que se hizo mucha insistencia fue la estructura misma de la Mesa. Esto implica que a lo largo del año que se ha sesionado, los documentos internos no han sido eficaces para el seguimiento de las tareas y de las sesiones. Se comentó que al no

contar con minutas suficientemente explícitas, ni con las grabaciones de las sesiones, resultaba muy complicado dar seguimiento a los temas trabajados. Es necesario un órgano de comunicación interno que permita dar continuidad a esos trabajos y evitar reiniciar cada vez o dejarlos inconclusos.

En ese sentido, se comentó lo siguiente: "No en la minuta se pone... por eso digo que hace falta una secretaría técnica. Porque nada más viene una minuta rápida, porque no hay alguien que sea encargado". Esto refleja la necesidad de una comisión encargada de la estructura de la Mesa y cuyas funciones se centren en la convocatoria, articulación, comunicación, recopilación de información y moderación de las sesiones. El aporte de esta comisión sería la correcta conducción de los procesos sin importar la urgencia ni las condiciones adversas de cada caso.

Otro aspecto importante fue el concerniente a la dirección y conducción de las sesiones. No existe una entidad encargada de moderar, y dar seguimiento a las tareas. Se sugirió la necesidad de un "liderazgo" formal o informal dentro de la mesa que permita la consecución de los objetivos propuestos y las metas establecidas.

En conclusión, para los casos de fiscalía y SSP, lo más destacable es:

- Criterios de objetividad para la discusión en la plenaria que permita la discusión eficaz de los problemas y no parta de suposiciones o información incompleta
- Es necesario que cada institución tenga claridad de sus responsabilidades y que cumpla a cabalidad con ellas.
- Una conducción adecuada de las sesiones y de los procesos que implica: moderación, comunicación, recopilación y convocatoria; así como un carácter de liderazgo que permita un ambiente propicio para el trabajo
- Es necesario que haya claridad en las atribuciones de cada institución participante en la Mesa

Para el caso del tribunal, lo más destacable es lo siguiente:

- Hace falta claridad en las características de la participación de cada institución.

"El Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el programa"

- Una ampliación en el intervalo temporal acordado para el análisis que permita dar seguimiento a casos en diferentes momentos del proceso de atención, investigación y administración de justicia
- Es necesario establecer rutas críticas para el análisis eficiente y concreto de los casos, procesos y situaciones vertidas en la mesa.
- La creación de formatos, listas y formularios aptos para la revisión estandarizada de los casos, sin que esto impida la interrogación específica de cada uno, pero que permita un análisis sistematizado, eficiente, eficaz y pertinente de los casos
- Es necesario apelar al prontitud de los informes con tal de que no pierdan pertinencia para la ciudadanía. Si hay retraso en la publicación de los mismos, la prevención se debilitaría.

Con el trabajo realizado en las mesas se elaboró una primera propuesta de manual para presentarlo como avance en la siguiente sesión que tendría el carácter de plenaria-extraordinaria. El material elaborado se presentó como documento que fue revisado posteriormente por cada integrante de la Mesa y con el compromiso de comunicar los comentarios que considerasen pertinentes.

En dicha ocasión las y los integrantes estaban enterados del trabajo a realizar, aunque no fue una sesión ordinaria de la Mesa. Las instituciones que estuvieron representadas en dicha ocasión fueron: SSP, IPM, Congreso del Estado, Ovigem, Cihuatla, Segob y el Tribunal Superior de Justicia del Estado.

Se condujo dicha sesión a partir de la lectura de la propuesta de manual, que en lo general fue aprobada por la Mesa con reserva de las modificaciones solicitadas por las y los integrantes de la mesa.

Durante la sesión las y los participantes de la fiscalía manifestaron su preocupación por la posibilidad de presentar las carpetas completas. Esto es un problema serio que debe ser atendido, por lo que se sugirió la posibilidad de generar mecanismos alternativos para la presentación de los casos completos sin la necesidad de presentar la carpeta de investigación. Una de las propuestas es

A raíz del problema planteado por la mesa, surgieron propuestas variadas de los propios integrantes de la mesa con el objetivo de posibilitar la cumplimentación de dichas entregas

que tienen como dificultad las deficiencias de las y los actores y autoridades en los lugares y que no siempre pueden ser solucionados por una institución.

El problema con el que se ejemplifica el correcto funcionamiento de la coordinación de la mesa es el siguiente: Secretaría de Seguridad Pública manifiesta la dificultad para entregar cierta información argumentando que los presidentes municipales no atienden a criterios con perspectiva de género para la protección de las mujeres. Sin embargo, aunque esté ubicado el problema, no está en sus competencias que los presidentes municipales sean exhortados a seguir ciertos protocolos. Quien sí está facultado para eso es la Secretaría General de Gobernación, pues tiene a su cargo directo a los presidentes municipales de todo el estado. Es esta posibilidad de comunicación no mediada lo que permite el avance puntual en atención a problemáticas específicas que una institución en particular no es capaz de atender.

A partir de esta información, fue posible la puntualización de las áreas de oportunidad, así como de las posibilidades de atenderlas con los recursos que cuenta la Mesa. En ese sentido, la información obtenida permitió hacer un balance entre la perspectiva de cada participante en los grupos y las posibilidades de la Mesa, así como de sus compromisos.

Recomendaciones

A partir del trabajo realizado, fue posible apreciar los alcances y las posibilidades de desarrollo que tiene la Mesa. En este sentido se recomiendan a continuación algunos puntos de alcances variables que podrían mejorar la dinámica, los resultados, la influencia o la estructura de la mesa.

- Instalación de una secretaría técnica dirigida por la Secretaría de Gobernación del estado con estrategias bien definidas que podría ser complementada por la sociedad civil.
- Reestructurar los objetivos buscando que contemplen metas realizables a corto, mediano y largo plazo, bien definidas y estructuradas de tal modo que sean accesibles para todas las y los integrantes.

"El Programa de Fortalecimiento a la Transversalidad de la Perspectiva de Género es público, ajeno a cualquier partido político. Queda prohibido el uso para fines distintos a los establecidos en el programa"

- Realizar un plan de trabajo bien definido que contemple el avance de la mesa y su presencia como organismo interinstitucional en el estado de Puebla.
- Coordinar el trabajo de las instituciones más allá del cuestionamiento a sus procesos particulares; eso permitirá la ejecución específica de las políticas públicas y propuestas de la mesa de manera localizada, específica y puntual a la población o grupo que así lo requiera
- Incorporar al trabajo cotidiano de la Mesa al sector académico-universitario a partir de las principales universidades del estado. Su participación permitirá la profundización y profesionalización de los productos que la mesa genere. La participación de las universidades en la vida social posibilita análisis rigurosos que la sola experiencia no es capaz de abarcar.
- Incorporar a la Secretaría de Salud Pública del Estado en tanto que su área de atención involucra la atención a mujeres posibles víctimas.
- Establecer una convocatoria a organizaciones de la sociedad civil que especifique las características, facultades y compromisos que se adquirirían. La relación con la sociedad civil es necesaria en este tipo de acciones y organismos, pero también es necesario que los procesos para su incorporación, mantenimiento y participación sean transparentes y accesibles.
- Generar espacios de diálogo para las y los integrantes de la Mesa. Cada institución tiene sus objetivos específicos, sus líneas de acción y protocolos particulares, por lo que es necesario que haya un conocimiento mínimo en común sobre la situación de las otras dependencias por parte de cada integrante.
- Delimitar los tiempos y espacios pertinentes para cada meta con tal de dar seguimiento puntual y continuado a cada uno.
- Generar formatos estandarizados de acceso común a todas las y los integrantes que permitan la sistematización de la información de manera abierta.
- Priorizar potenciales: generar cifras y estadística es importante, pero coordinar acciones es una característica singular de la mesa en tanto interinstitucional.
- Coordinar acciones estratégicas para la consecución eficaz de los objetivos. El conocimiento compartido de los alcances de cada institución, por la participación en otros organismos o eventos, puede contribuir a introducir las propuestas de forma directa y coordinada.

- Acordar un medio de difusión pertinente en el que todos los participantes queden debidamente representados y con el que se posible acceder y analizar el trabajo que realiza la Mesa interinstitucional.

Conclusiones

A partir de la revisión del trabajo de la mesa interinstitucional para el análisis de muertes violentas de mujeres en el estado de Puebla es posible apreciar la necesidad de un organismo como este en el que las y los actores estratégicos tengan una comunicación directa que permita actuar de manera pronta y eficaz para la atención y prevención de estos casos.

Es por eso por lo que es necesario fortalecer los procesos conducentes a la resolución de los casos, así como la correcta atención de estos y el apego a protocolo. Esta es la tarea fundamental de la mesa y es urgente atenderla.

No obstante, la diversidad de las y los actores representa un problema que atenta contra la eficacia en el trabajo de la mesa. Es necesario que existan los conductos de comunicación pertinentes que posibiliten un entendimiento adecuado de los propósitos, perspectivas, preocupaciones, enfoques y planteamientos de cada una de las y los actores. Es claro que esto ha sido un problema dada la tardanza en la publicación de resultados; Sin embargo, la falta de una estructura clara y de una dirección constante ha conducido a la mera contabilización de casos. los alcances de la mesa están más allá por lo que es imprescindible una constante revisión de las potencialidades y de las limitaciones que tiene la mesa. Para esto la coordinación es el elemento neurálgico.

Pese a los problemas encontrados es necesario insistir en que este organismo tiene muchas potencialidades que no deben dejarse de lado. A diferencia de otras estructuras como los observatorios, equipos de tareas o similares, la mesa interinstitucional cuenta con atributos que deben ser aprovechados, tales como la posibilidad particular de incidir de manera coordinada en la proposición de políticas públicas, la revisión de casos ejemplares, en la correcta ejecución de los protocolos y en la participación directa en los planes y programas que coordinados pueden aportar cambios reales y duraderos en el Puebla.

Bibliografía

- Acta de Instalación de la Mesa Interinstitucional para la revisión de muertes violentas de mujeres en el estado de Puebla*, 12 de marzo de 2019, Instituto Poblano de las Mujeres, Puebla, Puebla. (sin número de página).
- Asamblea General de las Naciones Unidas (1979). *Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres* (CEDAW).
- Cámara de diputados del H. Congreso de la unión (2015) *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, México: Diario Oficial de la Federación
- Cámara de diputados del H. Congreso de la unión (2017) *Ley general de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Cámara de diputados del H. Congreso de la unión (2017) *Ley general para la igualdad entre mujeres y hombres*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Código Penal Federal*. México: Diario Oficial de la Federación; última reforma de 2019.
- Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer "Convención de Belem do Para"* Belem do Pará. Firmada en 1994.
Recuperada el 15 de noviembre de 2019 de
<https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>
- H. Congreso del Estado libre y soberano de Puebla (2016), *Código Penal de Puebla*, México, última reforma de 2016.
- Inmujeres (2019) *Plan emergente para garantizar la integridad, la seguridad y la vida de las mujeres y las niñas en México*, México: Inmujeres.
- Mesa Interinstitucional para la revisión de muertes violentas de mujeres en el estado de Puebla, (2019) *Acuerdo de confidencialidad y no divulgación de información*, Puebla, Instituto Poblano de las Mujeres.
- OACNUDH, *Modelo de protocolo latinoamericano de investigación de las muertes violentas de mujeres por razones de género (femicidio/feminicidio)*, ONU Mujeres.
Recuperado el 20 de noviembre de 2019 de
<https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/ProtocoloLatinoamericanoDeInvestigacion.pdf>
- Segob (2019) *Acuerdo de admisibilidad respecto a la solicitud de alerta de violencia de género contra la mujer en el estado de Puebla*. México: Segob. Recuperado el 20 de

octubre de 2019 de <http://www.gob.mx/conavim/documentos/solicitud-de-alerta-de-violencia-de-genero-contra-las-mujeres-en-el-estado-de-puebla>
Suprema corte de justicia de la nación (2019) *Cedaw*, México: SCJN. Recuperado el 25 de noviembre de 2019 de <https://www.scjn.gob.mx/igualdad-de-genero/cedaw>