

2020

La violencia contra las mujeres en el contexto del COVID-19



Fuente: <http://www.istmopress.com.mx/wp-content/uploads/2020/04/cubre bocas2.jpg>

Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Periférico Sur 3469,
esquina Luis Cabrera,
Col. San Jerónimo Lídice,
Magdalena Contreras

Área emisora: 4VG. Programa de Asuntos de la Mujer y de Igualdad entre Mujeres y Hombres

Año de emisión: mayo de 2020

CONTENIDO

<i>Presentación</i>	4
<i>Introducción</i>	6
<i>1. Contexto mundial del COVID-19 y la violencia contra las mujeres</i>	8
<i>2. Contexto mexicano actual en el marco de la pandemia por COVID-19</i>	13
<i>3. La violencia contra las mujeres de frente al COVID-19</i>	18
<i>4. La respuesta del Estado mexicano ante la violencia contra las mujeres durante la cuarentena</i>	29
A. Prevención de la violencia contra las mujeres	29
B. Atención a las mujeres que viven violencia	31
C. Protección a las mujeres que viven violencia	33
D. Refugios para mujeres que viven violencia	34
E. Procuración de justicia a mujeres que viven violencia	37
<i>Conclusiones y recomendaciones</i>	39
<i>Índices</i>	43
<i>Bibliografía</i>	43

Presentación

Con el fin de exponer la situación de violencia contra las mujeres y niñas en México en el marco de la emergencia sanitaria producto de la expansión del COVID-19, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presenta el documento *La violencia contra las mujeres en el contexto del COVID-19*, a través del cual se busca, por un lado, hacer visible la violencia contra las mujeres y niñas antes de la pandemia y su aumento durante ésta; y, por otro lado, impulsar el desarrollo de nuevas estrategias pertinentes y eficaces en miras a garantizar a las mujeres y niñas el ejercicio de su derecho a vivir una vida libre de violencia. Todo ello, bajo un enfoque de protección de los derechos humanos y con perspectiva de género.

Para la Comisión Nacional de los Derechos Humanos es prioridad que el Estado Mexicano cumpla con garantizar a todas las personas el derecho a una vida libre de violencia, a no ser discriminadas y a sentirse seguras en los espacios en los que se desenvuelve su vida cotidiana y pasan gran parte de su tiempo, especialmente a causa de la pandemia del COVID: sus hogares.

El contexto actual de la pandemia mundial que se vive por el COVID-19 ha obligado a modificar las dinámicas y formas de relacionarnos en el ámbito laboral y familiar. Estas nuevas dinámicas representan efectos diferenciados para las niñas y mujeres, a quienes el uso del tiempo, el acceso a recursos, la autonomía, capacidad de decisión, participación y control de su sexualidad se ve mayormente afectada.

La Comisión Interamericana de las Mujeres (CIM) ha establecido que el confinamiento obliga a las mujeres a estar encerradas con sus maltratadores provocando el incremento del riesgo de violencia contra ellas. En la medida en que aumenta el tiempo de convivencia en casa surgen conflictos, la violencia se prolonga sin que sea interrumpida y se genera una percepción de seguridad e impunidad al agresor¹. Por ello, visibilizar la violencia que viven niñas y mujeres en el marco de la pandemia de COVID-19 es fundamental para que las autoridades realicen medidas extraordinarias para hacer frente a dicha violencia.

Como lo señala la CIM, es indispensable declarar líneas específicas de acción que atiendan esta problemática. Algunos servicios indispensables que requieren ser reforzados son los centros de orientación y atención psicológica, psicosocial, médica y jurídica, así como la realización de campañas informativas sobre prevención y atención de casos de violencia contra las mujeres. Asimismo, se debe enfatizar en la garantía de la digna atención a las denuncias y a hacer saber a las víctimas que no están solas. Finalmente, es puntual resaltar que en caso de que la autoridad

¹ Comisión Interamericana de Mujeres, *COVID-19 en la vida de las mujeres, razones para reconocer los impactos diferenciados, 2020*, disponible en: <http://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19-ES.pdf> (fecha de consulta: 18 de mayo de 2020).

correspondiente no esté brindando una respuesta oportuna esta Comisión Nacional de los Derechos Humanos estará presente².

En México, desde antes de la pandemia, los servicios de atención y protección a las mujeres que viven violencia tenían muchas carencias en su eficacia y eficiencia, y mostraron no estar adaptados en su diseño para responder a emergencias nacionales, como la derivada del COVID-19. Así, durante el presente periodo de contingencia, dichos servicios deben revisarse y fortalecerse en un doble esfuerzo para asegurar una vida libre de violencia y el acceso a la justicia a dichas mujeres en la totalidad del territorio nacional. Esto lleva a poner especial énfasis tanto en las zonas rurales para superar las dificultades de acceso, como en las necesidades específicas de cada población, sea urbana, rural o indígena³.

Para este Organismo Constitucional Autónomo, las acciones de seguimiento de la Política Nacional de Igualdad entre Mujeres y Hombres no sólo incluyen la observancia del seguimiento, evaluación y monitoreo, en materia de igualdad entre mujeres y hombres y de las acciones que contemplan la prevención, atención, sanción y eliminación de la violencia de género estructural, la cual se traduce en un obstáculo para el ejercicio pleno de derechos. Por todo lo anterior, la CNDH emite este estudio, de acuerdo con su atribución referida en el artículo 6º, fracción VIII, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con la finalidad de proponer a las diversas autoridades del país que, en el exclusivo ámbito de su competencia, promuevan los cambios y modificaciones de disposiciones legislativas y reglamentarias, así como de prácticas administrativas que redunden en una mejor protección de los derechos humanos.

La presidenta de la CNDH
Mtra. María del Rosario Piedra Ibarra

² *Ídem.*

³ *Ibidem.*

Introducción

La violencia contra las mujeres constituye un grave problema de salud pública y una violación a los derechos humanos de las mujeres. Casi 7 de cada 10 mujeres de 15 años y más que hay en el país ha enfrentado violencia de cualquier tipo y de cualquier agresor alguna vez en su vida⁴. Una violencia que trastocaba la realidad mexicana desde antes de la pandemia del COVID-19, y donde las instituciones del Estado tienen una clara responsabilidad por la falta de prevención, atención y sanción a la violencia contra las mujeres.

Asimismo, de acuerdo con la Comisión Interamericana de Mujeres, la vida y repartición de trabajo y cuidado dentro de los hogares se ha transformado inexorablemente a partir de la pandemia y las medidas sanitarias:

Los hogares se han convertido en el espacio donde todo ocurre: el cuidado, la educación de los niños, niñas y adolescentes, la socialización, y el trabajo productivo; lo que ha exacerbado la crisis de los cuidados. Se ha incrementado la carga de trabajo relacionada con el cuidado y la atención a las personas, cuya respuesta debería ser colectiva. Sin embargo, la realidad es que esta no se distribuye equitativamente, sino que recae principalmente en las mujeres, y no está valorada ni social ni económicamente. Fuera de los hogares, las mujeres también constituyen el mayor contingente que está asumiendo los cuidados, en el sector de la sanidad, en el trabajo doméstico remunerado y en centros especializados de cuidado de menores, adultos/as mayores y personas con discapacidad, situación que conlleva impactos diferenciados sobre la salud de las mujeres y las expone a un mayor riesgo de contagio⁵.

La aplicación de medidas de confinamiento, que tienen por objetivo proteger la salud pública evitando la propagación del contagio del COVID-19 y el colapso del servicio de salud, debe ser desde una perspectiva de género y de derechos humanos para procurar una vida libre de violencia e igualdad entre mujeres y hombres en la toma de decisiones. De lo contrario, se exagera la violencia contra las mujeres y las desigualdades entre mujeres y hombres existentes, tanto al interior de los hogares como fuera de ellos, en los hospitales y centros sanitarios, en el trabajo y también en la política⁶.

Igualmente, es crítico el compromiso que debe tomar el Estado mexicano respecto a la procuración de justicia. Promoviendo medidas transversales, adecuadas y con miras a atender todas las

⁴ INEGI, *Estadísticas a propósito del día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer (25 de noviembre)*, 2019, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2019/Violencia2019_Nal.pdf (fecha de consulta: 18 de mayo de 2020).

⁵ *Ídem*.

⁶ Comisión Interamericana de Mujeres, *COVID-19 en la vida de las mujeres, razones para reconocer los impactos diferenciados*, 2020, disponible en: <http://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19-ES.pdf> (fecha de consulta: 18 de mayo de 2020).

diferentes necesidades de las mujeres mexicanas que viven violencia, tanto dentro del ámbito familiar como el laboral, específicamente del sector salud.

Lo anterior en conformidad con el artículo 1º, párrafos primero y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual señala que en nuestro país todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en nuestra Carta Magna y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse salvo en los casos y bajo las condiciones que esa misma Constitución establece. Asimismo, la obligación de todas las autoridades en el ámbito de sus competencias de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Igualmente, se establece la obligación del Estado de prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

Asumir de manera explícita la normatividad internacional en materia de derechos humanos conlleva a que todos los órganos del Estado, en el marco de las atribuciones que le son conferidas por la ley, tienen la obligación de realizar acciones que se traduzcan en políticas públicas, o cualquier medida emergente y necesaria destinadas a superar las situaciones de exclusión, discriminación, desigualdad y violencia que viven las mujeres y niñas en este país.

Con base en lo señalado, el estudio de COVID-19 y violencia contra las mujeres, se realizó teniendo como punto de partida a las mujeres víctimas y la forma en cómo sus derechos han sido vulnerados a partir de la pandemia mundial. La información relacionada con el contexto de violencia contra las mujeres y la respuesta del Estado mexicano ante dicha situación durante la cuarentena representa una manera de aproximarnos a las violaciones de derechos humanos, así como los obstáculos a vencer y pendientes a atender para vivir una vida libre de violencia y para el acceso a la justicia.

En planteamiento de este documento se enmarca en el reconocimiento del contexto de violencia contra las mujeres en el marco del COVID-19 y en la identificación de elementos que permitan trazar medidas extraordinarias para fortalecer las acciones específicas de las instituciones encargadas de prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres.

Con base en los objetivos planteados, el documento se estructura en cuatro apartados: el primero y el segundo se relacionan en el desarrollo de la violencia contra las mujeres en el contexto mundial del COVID-19 y el mexicano, respectivamente; el tercero busca desglosar la trama de transformaciones que han generado las medidas sanitarias para las mujeres; y el último, es una radiografía de la respuesta del Estado mexicano ante la violencia contra las mujeres durante la cuarentena, sobre su prevención, atención, protección y procuración de justicia, haciendo especial énfasis en el fortalecimiento de los refugios para niñas, niños y mujeres en situación de violencia extrema.

1. Contexto mundial del COVID-19 y la violencia contra las mujeres

Las pandemias son grandes brotes de alguna enfermedad que afectan a varios países y plantean graves riesgos sanitarios, sociales y económicos⁷. Este agente patógeno puede llegar a circular rápidamente y propagarse mundialmente pudiendo matar a decenas de millones de personas, perturbar las economías y desestabilizar la seguridad de los países. Actualmente, el mundo entero está viviendo una pandemia de enfermedad por coronavirus iniciada en 2019. Se identificó por primera vez en diciembre de 2019 en la ciudad de Wuhan, en la República Popular China. La Organización Mundial de la Salud (OMS) la reconoció como pandemia mundial el 11 de marzo de 2020⁸.

La OMS lleva a cabo un monitoreo respecto a los casos y países infectados, además, saca continuamente información respecto al coronavirus:

Los coronavirus son una extensa familia de virus que pueden causar enfermedades tanto en animales como en humanos. En los humanos, se sabe que varios coronavirus causan infecciones respiratorias que pueden ir desde el resfriado común hasta enfermedades más graves como el síndrome respiratorio de Oriente Medio (MERS) y el síndrome respiratorio agudo severo (SRAS). El coronavirus que se ha descubierto más recientemente causa la enfermedad por coronavirus COVID-19.

Los síntomas más habituales de la COVID-19 son la fiebre, la tos seca y el cansancio. Otros síntomas menos frecuentes que afectan a algunos pacientes son los dolores y molestias, la congestión nasal, el dolor de cabeza, la conjuntivitis, el dolor de garganta, la diarrea, la pérdida del gusto o el olfato y las erupciones cutáneas o cambios de color en los dedos de las manos o los pies. Estos síntomas suelen ser leves y comienzan gradualmente. Algunas de las personas infectadas solo presentan síntomas levísimos.

La mayoría de las personas (alrededor del 80%) se recuperan de la enfermedad sin necesidad de tratamiento hospitalario. Alrededor de 1 de cada 5 personas que contraen la COVID-19 acaba presentando un cuadro grave y experimenta dificultades para respirar. Las personas mayores y las que padecen afecciones médicas previas como hipertensión arterial, problemas cardíacos o pulmonares, diabetes o cáncer tienen más probabilidades de presentar cuadros

⁷ Banco Mundial, *Fortalecimiento de los sistemas de salud y preparación para casos de pandemia*, 2020, disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/topic/pandemics> (fecha de consulta: 18 de mayo de 2020).

⁸ OMS, *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19*, 2020, disponible en: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-COVID-19---11-march-2020> (fecha de consulta: 18 de mayo de 2020).

graves. Sin embargo, cualquier persona puede contraer la COVID-19 y caer gravemente enferma⁹.

Un nuevo tipo de coronavirus refiere a una cepa que no se había encontrado con anterioridad. La Organización Panamericana de la Salud (OPS) señala que los coronavirus pueden contagiarse a través de una transmisión zoonótica, es decir, de los animales a las personas. Esto permitió vislumbrar que el SRAS-CoV se transmitió de la civeta al ser humano y que se ha producido transmisión del MERS-CoV del dromedario al ser humano según estudios exhaustivos¹⁰.

Ahora bien, el COVID-19 se propaga principalmente de persona a persona a través de las gotículas que salen despedidas de la nariz o la boca de una persona infectada al toser, estornudar o hablar. La OMS señala que si alguien inhala las gotículas de una persona infectada puede contagiarse, por ello se recomienda mantenerse al menos a un metro de distancia de los demás y con cubrebocas. Asimismo, dichas gotículas pueden caer y mantenerse en objetos o superficies, por ello se recomienda lavarse frecuentemente con agua y jabón o desinfectante a base de alcohol¹¹. Para frenar la propagación del virus y el colapso del sistema de salud, la OMS recomendó energéticamente mantener un distanciamiento social adecuado y quedarse en confinamiento en casa.

Respecto a esta situación, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la resolución No. 1/2020, Pandemia y Derechos Humanos en las Américas, adoptado el 10 de abril de 2020, estableció que:

Las Américas y el mundo se enfrentan actualmente a una emergencia sanitaria global sin precedentes ocasionada por la pandemia del virus que causa el COVID-19, ante la cual las medidas adoptadas por los Estados en la atención y contención del virus deben tener como centro el pleno respeto de los derechos humanos.

La pandemia del COVID-19 puede afectar gravemente la plena vigencia de los derechos humanos de la población en virtud de los serios riesgos para la vida, salud e integridad personal que supone el COVID-19; así como sus impactos de inmediato, mediano y largo plazo sobre las sociedades en general, y sobre las personas y grupos en situación de especial vulnerabilidad.

⁹ OMS, *Preguntas y respuestas sobre la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*, 2020, disponible en: https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses?gclid=CjwKCAjw5Ij2BRBdEiwA0Frc9cHGDVbvcKFjY9tntUd1raedhpdhozmnNtHaCvyXZ0SFffefvDcAzTBoCXscQAvD_BwE (fecha de consulta: 18 de mayo de 2020).

¹⁰ Organización Panamericana de la Salud, *Coronavirus*, 2020, disponible en <https://www.paho.org/es/temas/coronavirus> (fecha de consulta: 18 de mayo de 2020).

¹¹ OMS, *Preguntas y respuestas sobre la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*, 2020, disponible en: https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses?gclid=CjwKCAjw5Ij2BRBdEiwA0Frc9cHGDVbvcKFjY9tntUd1raedhpdhozmnNtHaCvyXZ0SFffefvDcAzTBoCXscQAvD_BwE (fecha de consulta: 18 de mayo de 2020).

[...]

Además, la región se caracteriza por altos **índices de violencia generalizada y especialmente violencia por razones de género**, de raza o etnia; así como por la persistencia de flagelos tales como la corrupción y la impunidad¹².

Si bien la pandemia del COVID-19 ha afectado a todas las personas alrededor del mundo, genera impactos diferenciados sobre diversos sectores de la población en situación de vulnerabilidad, haciendo más evidente las desigualdades existentes, “por lo que se torna esencial la adopción de políticas para prevenir eficazmente el contagio, así como de medidas de seguridad social y el acceso a sistemas de salud pública que faciliten el diagnóstico y tratamiento oportuno y asequible; a fin de brindar a las poblaciones en situación de vulnerabilidad la atención integral de la salud física y mental, sin discriminación”¹³.

De acuerdo con la Organización de Estados Americanos, la experiencia en otras pandemias como el SARS, el Ébola o el sarampión confirma que existen impactos diferenciados en mujeres y hombres incluyendo lo referente a la salud, lo social, económico y político¹⁴.

Respecto a lo anterior, las mujeres y niñas, en contexto de emergencia, se ven enfrentadas a un aumento del riesgo de violencia, especialmente en lo que respecta a la violencia en el ámbito familiar, debido al aumento de las tensiones en el hogar y puede también aumentar el aislamiento de las mujeres. ONU MUJERES, señala que:

Las personas sobrevivientes de violencia pueden enfrentar obstáculos adicionales para huir de situaciones violentas o para acceder a órdenes de protección y/o servicios esenciales que pueden salvar vidas, debido a factores como las restricciones de la circulación o la cuarentena. El impacto económico de la pandemia puede generar barreras adicionales para dejar una pareja violenta, así como mayor riesgo de explotación sexual¹⁵.

Frente a esta situación, el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas ha establecido que:

[...] casi el 60 por ciento de las mujeres en todo el mundo trabajan en la economía informal, ganan menos, ahorran menos y corren mayor riesgo de caer en la pobreza. A medida que los mercados caen y las empresas cierran, millones de empleos de mujeres han desaparecido. Al mismo

¹² Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Resolución 1/2020*, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf> (fecha de consulta: 18 de mayo de 2020).

¹³ *Idem*.

¹⁴ Organización de Estados Americanos, *Guía práctica de respuestas inclusivas y con enfoque de derechos ante el COVID-19 en las Américas*, p. 18, disponible en: http://www.oas.org/es/sadve/publicaciones/GUIA_SPA.pdf (fecha de consulta: 18 de mayo de 2020).

¹⁵ ONU MUJERES, *COVID-19 en América Latina y el Caribe: cómo incorporar a las mujeres y la igualdad de género en la gestión de la respuesta a la crisis*, 2020, disponible en: <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/2020/03/briefing%20coronavirus1117032020.pdf?la=es&vs=930> (fecha de consulta: 18 de mayo de 2020).

tiempo que pierden el empleo remunerado, el trabajo de cuidado no remunerado de las mujeres ha aumentado exponencialmente como resultado del cierre de escuelas y las mayores necesidades de las personas mayores.

[...]

La pandemia también ha provocado un aumento espantoso de la violencia contra las mujeres. Casi una de cada cinco mujeres en todo el mundo ha sufrido violencia en el último año. Muchas de estas mujeres ahora están atrapadas en el hogar con sus abusadores, luchando por acceder a servicios que sufren recortes y restricciones. Esta fue la base de mi llamamiento a los gobiernos a principios de esta semana para tomar medidas urgentes para proteger a las mujeres y ampliar los servicios de apoyo. COVID-19 no solo desafía los sistemas de salud mundiales, sino que también prueba nuestra humanidad común. La igualdad de género y los derechos de las mujeres son esenciales para superar esta pandemia, recuperarse más rápido y construir un futuro mejor para todos¹⁶.

Frente a esta situación, la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas señaló en su documento *Directrices Esenciales para Incorporar la Perspectiva de Derechos Humanos en la Atención a la Pandemia por COVID-19*, que las respuestas eficaces al COVID-19 deben tener en cuenta y abordar cabalmente las situaciones, perspectivas y necesidades específicas de las mujeres y niñas. A continuación, se exponen las directrices relativas a las mujeres:

En el hogar, las niñas y las mujeres desempeñan la mayor parte de las tareas domésticas, lo que implica un estrés adicional sobre su vida profesional, y además constituyen la mayoría de la fuerza de trabajo en el sector sanitario, por lo que corren un mayor riesgo de infección [...]. Se necesitan medidas específicas para reducir la repercusión de la crisis sobre las niñas y las mujeres.

[...]

Las restricciones adoptadas en aras de la salud pública, entre otras las órdenes de confinamiento o cuarentena aumentan la posibilidad de que ocurran incidentes de violencia de género, en particular los que involucran violencia en la pareja o en el hogar. Debe darse prioridad al mantenimiento de servicios de apoyo y acogida a las víctimas de violencia de género, lo que comprende las tareas de remitir a las víctimas y garantizarles la disponibilidad y accesibilidad de vías de salida hacia lugares seguros. La información relativa a los teléfonos de urgencia y los servicios de Internet deberá incorporarse a los mensajes relativos al COVID-19.

Los servicios de apoyo y los albergues para las víctimas de violencia de género deben seguir siendo una prioridad, así como la orientación eficaz y la disponibilidad y accesibilidad de

¹⁶ ONU, *Respuesta de COVID-19: Pongan a las mujeres y niñas en el centro de los esfuerzos para la recuperación de la pandemia del COVID-19*, disponible en: <https://www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/put-women-and-girls-centre-efforts-recover-COVID-19> (fecha de consulta: 18 de mayo de 2020).

medios para llevar a las víctimas a lugares seguros. Los mensajes relativos al COVID-19 deben incluir información sobre los teléfonos y servicios de emergencia.

Los servicios de salud sexual y reproductiva deberían considerarse una prioridad que salva vidas y que forma parte integral de la respuesta a la pandemia; esos servicios abarcan el acceso a los anticonceptivos, la atención a las madres y los recién nacidos, el tratamiento de las enfermedades de transmisión sexual, la posibilidad de obtener un aborto seguro y la orientación eficaz de las usuarias. Deben realizarse los esfuerzos necesarios para no sustraer recursos de los servicios esenciales de salud sexual y reproductiva, ya que eso repercutiría especialmente en los derechos y las vidas de las niñas y las mujeres¹⁷.

Bajo el lente mundial sobre las mujeres y la violencia que ha aumentado debido a la pandemia COVID-19 la ONU señaló los siguientes impactos esperados a los cuales se debe poner especial énfasis para reducir su concatenación:

- Es probable que la pandemia de COVID-19 cause una reducción de un tercio en el progreso hacia el fin de la violencia de género para 2030.
- Por cada 3 meses que continúe el confinamiento, habrá 15 millones adicionales de casos adicionales de violencia de género.
- Se anticipa una reducción de 1/3 en el progreso hacia el final de la Mutilación Genital Femenina para 2030.
- La reducción en el uso de anticonceptivos podría tener graves consecuencias para las mujeres. Si las interrupciones del coronavirus continuaran por un año, podría haber hasta 15 millones de embarazos no deseados.
- Es probable que la recesión económica tenga un gran impacto en los niveles de pobreza en los países de bajos ingresos, donde el matrimonio infantil es más frecuente, ya que se utiliza para aliviar la carga económica de las hijas.¹⁸

Por todo lo anterior, todas las regiones y países deben crear estrategias coordinadas y mecanismos que tomen en cuenta la diversidad de necesidades que han surgido para las mujeres y niñas a partir de las medidas sanitarias por la pandemia del COVID-19, con la finalidad de combatir la violencia y discriminación contra ellas. México no puede ser la excepción.

¹⁷ ACNUDH, *Directrices Esenciales para Incorporar la Perspectiva de Derechos Humanos en la Atención a la Pandemia por COVID-19*, Actualizado al 27/04/2020, disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/COVID19Guidance.aspx>, (fecha de consulta: 18 de mayo de 2020).

¹⁸ ONU, *Millones de mujeres sufrirán embarazos no deseados durante la pandemia de coronavirus*, disponible en: <https://news.un.org/es/story/2020/04/1473572> (fecha de consulta: 18 de mayo de 2020).

2. Contexto mexicano actual en el marco de la pandemia por COVID-19

Como se señaló en el apartado anterior, el 11 de marzo del 2020 la OMS reconoció como pandemia mundial al COVID-19. El Director General de la OMS hizo un llamamiento a todos los países para que activen y amplíen sus mecanismos de respuesta a emergencias, lo cual incluye: informar al pueblo sobre los riesgos existente y sobre la forma de protegerse; encontrar, aislar, someter a pruebas y poner en tratamientos a todos los casos, así como rastrear sus contactos; preparar hospitales; proteger y formar a las y los trabajadores sanitarios; y finalmente, cuidar los unos a los otros.¹⁹

En otras palabras, se insta con precisión a los Estados a tomar medidas urgentes para proteger y garantizar la salud pública, adoptando un enfoque basado en la participación de todo el gobierno y de toda la sociedad, en torno a una estrategia integral dirigida a prevenir las infecciones, salvar vidas y reducir al mínimo sus efectos. Además, puntualiza que la pandemia no sólo afectará la salud pública, sino desatará una crisis social y económica impactando pronunciadamente a los sectores más vulnerables.

En la primera Conferencia de Prensa, celebrada el 29 de febrero de 2020, por parte de la Subsecretaría de Promoción y Difusión de Salud, se puntualizó respecto a la situación del país entorno a la pandemia del COVID-19, que todos los casos presentes en el país eran importados, infectados por una persona en Bérgamo, Italia; cuatro casos confirmados: uno en Culiacán, Sinaloa, uno en Torreón, Coahuila, dos en Ciudad de México²⁰.

Las medidas sanitarias sugeridas para esa fecha fueron lavarse las manos con agua y jabón; estornudar sobre pañuelo desechable y tirarlo a la basura, o estornudar en el ángulo inferior del codo, seguido por el lavado de manos; y solamente si uno estaba enfermo se debía quedar en casa, y el uso de cubrebocas sólo si es que necesita salir de casa para atención médica²¹.

No fue hasta el 23 de marzo del mismo año que, además de las medidas de higiene básica, comenzó la Jornada Nacional de Sana Distancia, que comprendería del 23 de marzo al 19 de abril. Esto debido a que el 24 de marzo dictó el inicio de la fase 2 en el país, donde las medidas de prevención y promoción de la salud fueron:

¹⁹ OMS, *Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020*, disponible en: <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-COVID-19---11-march-2020> (fecha de consulta: 19 de mayo de 2020).

²⁰ Gobierno de México, *Conferencia de Prensa del 29 de febrero 2020*, disponible en: <https://coronavirus.gob.mx/2020/02/29/conferencia-29-de-febrero/>, (Fecha de consulta: 18 de mayo de 2020)

²¹ *Idem*.

- Las personas que padezcan enfermedades como: diabetes, hipertensión, obesidad mórbida, insuficiencia renal, lupus, cáncer, enfermedades cardíacas y respiratorias, así como trasplantes, personas adultas mayores a partir de los 60 años cumplidos, personas embarazadas y las que estén a cargo del cuidado de sus hijas e hijos menores de 12 años; deben hacer resguardo familiar en casa.
- Conservar una sana distancia, en caso de tener contacto con personas fuera de la familia nuclear, estar cuando menos a 1.5 metros de distancia (de dos a tres veces) el uno del otro.
- Protección y cuidado de las personas adultas mayores, la medida más importante es el aislamiento social voluntario de las personas adultas mayores y seguir las recomendaciones de sana distancia y medidas de prevención si se visita a personas adultas mayores.
- Saludo a distancia, no saludar de beso, de mano o abrazo²².

La Fase 3 se determinó el 21 de abril de 2020²³ y, actualmente, la Jornada de Sana Distancia sigue en pie. Todo ello se vio acompañado de **la campaña #QuédateEnCasa**, medida que implica el cierre de los centros educativos, recreativos e impulsa el trabajo desde casa. Esto significa que las personas deben confinarse y estar en cuarentena hasta cierta fecha específica para disminuir el riesgo de contagio comunitario y el colapso del sistema de salud.

Si bien las medidas decretadas por el Gobierno Federal y los gobiernos de las distintas entidades federativas han sido adecuadas en el contexto actual, puesto que han tomado en cuenta la dificultad de cierta población para resguardarse o hacer trabajo desde casa dada la desigualdad socioeconómica y el alto índice de trabajo informal, todavía quedan importantes pendientes respecto a la adecuación de las medidas considerando a las mujeres y niñas que viven violencia sistemáticamente en casa.

Respecto a la afectación de las mujeres de las medidas de confinamiento, ONU Mujeres señala que:

Las mujeres son imprescindibles en la lucha contra el brote –como primeras respondientes, trabajadoras y profesionales sanitarias, voluntarias comunitarias y cuidadoras, así como por ser desproporcionalmente afectadas por la crisis.

Las mujeres están en la primera línea de la respuesta y asumen mayores costos físicos y emocionales, así como un mayor riesgo de infección en la respuesta a la crisis. Es fundamental atender a las necesidades inmediatas de las mujeres que están en la primera fila de la respuesta e incorporarlas en los procesos de toma de decisiones.

²² Gobierno de México, *Conferencia de Prensa del 23 de marzo 2020*, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/542971/Comunicado_Tecnico_Diario_COVID-19_2020.03.23.pdf (fecha de consulta: 18 de mayo de 2020).

²³ Gobierno de México, *Conferencia de Prensa del 21 de abril 2020*, disponible en: <https://coronavirus.gob.mx/2020/04/21/conferencia-21-de-abril/> (fecha de consulta: 18 de mayo de 2020).

[...]

La reducción de la actividad económica afecta en primera instancia a las trabajadoras informales que pierden su sustento de vida de forma casi inmediata, sin ninguna red o posibilidad de sustituir el ingreso diario en general. Afecta también en particular a las trabajadoras domésticas que enfrentan al menos dos desafíos específicos: por un lado, los desafíos derivados de la mayor carga de cuidados por el incremento del trabajo no remunerado en los hogares y el cuidado de niños y niñas durante el cierre de las escuelas; por otro lado, la posibilidad de perder el ingreso cuando, por razones sanitarias, se les solicita dejar de trabajar por considerarlas un riesgo de contagio para las familias con las que trabajan²⁴.

Por ello, es de suma importancia que junto con la medida #QuédateEnCasa se implementen estrategias específicas de coordinación para la prevención y atención de la violencia contra las mujeres y las diversas situaciones de discriminación que puedan llegar a vivir. Entre ellas las mujeres del sector salud.

Respecto a lo anterior, el Grupo de Trabajo “Cuidados y Género” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, ha señalado que:

La fuerza de trabajo en el sector salud está compuesta por multitud de profesiones y trabajos feminizados (enfermeras, auxiliares de enfermería, terapistas, bacteriólogas, personal de limpieza). Las mujeres representan más del 80% de las personas trabajadoras del sector. La mayoría de ellas cuenta con empleos precarios y bajos salarios, y son la primera línea de atención. Como se ha denunciado en muchos países de la región y del mundo, las trabajadoras y trabajadores no cuentan con los elementos de bio-protección necesarios para atender el creciente número de enfermos e infectados con riesgo para su salud, la de los pacientes, comunidades y familias.²⁵

El brote ha provocado un aumento en las expresiones del estigma, la xenofobia y la discriminación frente a cierta población. En México, se han documentado distintos actos discriminatorios hacia el personal de salud, mismo que en su mayoría se compone de mujeres. Al respecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha señalado:

La Comisión hace un llamado a que los Estados brinden la debida protección a las mujeres profesionales de salud y del trabajo social actuando en la primera línea de respuesta a la pandemia del COVID-19. De acuerdo con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en nivel mundial, las mujeres representan el 70% de las personas empleadas en el sector de la

²⁴ ONU Mujeres, *COVID-19 en América Latina y el Caribe: cómo incorporar a las mujeres y la igualdad de género en la gestión de la respuesta a la crisis*, 2020, disponible en: <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/2020/03/briefing%20coronavirus1117032020.pdf?la=es&vs=930>, (Fecha de consulta: 18 de mayo de 2020).

²⁵ Grupo de Trabajo, *Comunicado del Grupo de Trabajo Cuidados y género, manifestando los graves impactos que tiene la pandemia en las desigualdades de género en la región*, 2020, disponible en: <https://www.clacso.org/creemos-necesaria-colocar-en-el-debate-publico-los-impactos-que-tiene-la-pandemia-en-las-desigualdades-de-genero-y-el-cuidado-en-nuestra-region/> (fecha de consulta: 18 de mayo 2020).

salud, asimismo, afirma que las mujeres ocupan desproporcionadamente roles en primera línea en la lucha del mundo para tratar a las personas contagiadas, así como realizar las labores de cuidado en el marco de las medidas de aislamiento social.²⁶

Frente al aumento en el número de casos de discriminación contra el personal del sector salud y de personas diagnosticadas por COVID-19 el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED) hizo un llamado a la ciudadanía a detener esas acciones, y a las autoridades de seguridad y justicia a que garanticen su dignidad e integridad.

Las acciones de discriminación más recurrentes cometidas en este contexto radicarón en que algunas personas impiden el uso de medios de transporte al personal de salud; agreden física y verbalmente a personas diagnosticadas y al personal de salud; asimismo, impiden el acceso a la salud, servicios o alimentos a personas diagnosticadas; y han intentado destruir instalaciones médicas para evitar la atención a pacientes diagnosticados²⁷, entre otras expresiones de violencia.

Las manifestaciones de discriminación hacia el personal médico, especialmente a las mujeres, dan cuenta de una sociedad desigual que se expresa en prejuicios y estereotipos y actos de violencia. Al respecto, vale la pena señalar que las y los trabajadores del sector de salud hacen un gran esfuerzo para atender a las personas afectadas por esta pandemia poniéndose al servicio de todas y todos sus conocimientos y su profesionalismo.

Por dicha situación, la CNDH, ha dispuesto que “...ante la emergencia sanitaria, se priorice la atención a quejas por presuntas violaciones a derechos humanos que pongan en riesgo la vida, la salud, la seguridad y el trabajo por hechos acaecidos con motivo de la contingencia sanitaria por la presencia del virus COVID-19 en México, quejas que serán consideradas como de atención urgente e inmediata”²⁸.

Por lo tanto, si bien todo el personal de salud se encuentra en riesgo, las mujeres se encuentran en mayor amenaza en tanto que este sector se compone en su mayoría de mujeres, riesgos que van desde situaciones de discriminación, mayor probabilidad de contagio, así como falta de insumos y material necesario para la ejecución de sus labores.

²⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *La CIDH hace un llamado a los Estados a incorporar la perspectiva de género en la respuesta a la pandemia del COVID-19 y a combatir la violencia sexual e intrafamiliar en este contexto*, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/074.asp?fbclid=IwAR08J3J0S-WT9I3KIIskcGKL8-rg8gJc6Fp7kVvruADCm6yRPqSzhUdEjg0> (fecha de consulta: 18 de mayo de 2020).

²⁷ CONAPRED, *Boletín 2020 - 016. Llama CONAPRED a evitar actos de violencia y discriminación durante la emergencia sanitaria, 2020*, disponible en: https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=boletin&id=1346&id_opcion=103&op=213 (fecha de consulta: 18 de mayo de 2020).

²⁸ CNDH, *Acuerdo que establece las reglas generales para la atención de las quejas que se presenten en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por hechos acaecidos con motivo de la contingencia sanitaria por la presencia del virus COVID-19 en México, 2020*, disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-04/acuerdo-02042020-02.pdf> (fecha de consulta: 18 de mayo de 2020).

Como se comentó, la CNDH estará atendiendo con prioridad dicha población de mujeres y ofreciendo nuevas estrategias de garantía a la protección de los derechos humanos de las víctimas.

Ahora bien, es importante señalar que el contexto del COVID-19 ha significado no sólo violencia contra las mujeres que trabajan en el sector salud, sino también contra las mujeres en general, agudizando de este modo el contexto de violencia que preexistía en el país. Este punto se abordará en el siguiente apartado.

3. La violencia contra las mujeres de frente al COVID-19

En México, cada día mujeres de todas las edades viven en riesgo constante de vivir algún tipo de violencia y, prácticamente todas, en algún momento de su vida han sido víctimas de violencia, o se les ha amenazado por el simple hecho de ser mujeres. La simultaneidad y el entrecruce de diversas formas de violencia en contra de las mujeres, ya sea familiar, sexual, psicológica, laboral, política, o, por preferencia sexual, étnica, religiosa, institucional, etcétera, responde a la multiplicidad de opresiones sociales que aún se ejercen sobre las mujeres.

Este panorama se ha visto complejizado a partir de las medidas sugeridas por la OMS para evitar la propagación de la pandemia del COVID-19 y de la saturación del sistema de salud, las cuales incluyen el confinamiento voluntario con la campaña #QuédateEnCasa en el país. Si bien esta medida, adoptada por distintos países, centra su propósito en la salud pública, los impactos del aislamiento social han tenido distintas implicaciones para las mujeres y niñas, en específico en el aumento de la carga del trabajo doméstico y de cuidados, en la agudización de las desigualdades frente a los hombres en el acceso a derechos, y en la exacerbación de la violencia en su contra en todas sus manifestaciones.

A esta situación, ONU Mujeres ha señalado impactos e implicaciones diferenciadas para mujeres y hombres en respuesta al COVID-19, específicamente sobre dos rubros: el cuidado y la violencia contra las mujeres en el espacio doméstico. Ambos elementos interrelacionan y desembocan en que:

Las mujeres siguen siendo las más afectadas por el trabajo de cuidados no remunerado, sobre todo en tiempos de crisis. Debido a la saturación de sistemas sanitarios y al cierre de las escuelas, las tareas de cuidados recaen mayoritariamente en las mujeres, quienes, por lo general, tienen la responsabilidad de atender a familiares enfermos, personas mayores y a niños y niñas.

El empleo y los servicios de cuidados se ven afectados para las trabajadoras en general y en particular para las trabajadoras informales y las trabajadoras domésticas. La capacidad de las mujeres para conseguir sus medios de vida se ve altamente afectada por el brote. La experiencia ha demostrado que las cuarentenas reducen considerablemente las actividades económicas y de subsistencia y afectan sectores altamente generadores de empleo femenino como el comercio o el turismo.

[...]

En contexto de emergencia aumentan los riesgos de violencia contra las mujeres y las niñas, especialmente violencia doméstica, debido al aumento de las tensiones en el hogar y puede

también aumentar el aislamiento de las mujeres. Las personas sobrevivientes de violencia pueden enfrentar obstáculos adicionales para huir de situaciones violentas o para acceder a órdenes de protección y/o servicios esenciales que pueden salvar vidas, debido a factores como las restricciones de la circulación o la cuarentena. El impacto económico de la pandemia puede generar barreras adicionales para dejar una pareja violenta, así como mayor riesgo de explotación sexual.

El impacto múltiple del confinamiento en las mujeres tiene implicaciones en el ejercicio del derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. En otras palabras, cuando las jornadas de trabajo de las mujeres se triplica (trabajo remunerado en casa, trabajo no remunerado doméstico y de cuidados) y se vive una crisis económica generalizada, las posibilidades de vivir violencia pueden acentuarse, así como el acceso a la justicia.

Con ello, la CIDH, en el marco de su Sala de Coordinación y Respuesta Oportuna e Integrada a la Crisis para la Pandemia del COVID-19, hizo un llamado a los Estados a incorporar la perspectiva de género en las respuestas a la crisis y a combatir la violencia sexual y familiar, así como la discriminación que afecta a las mujeres en ese contexto, señalando que:

La CIDH manifiesta su profunda alarma por las cifras que han demostrado el incremento de las denuncias de violencia intrafamiliar tras el establecimiento de las medidas de confinamiento y distanciamiento social adoptadas por las autoridades para la contención del contagio del COVID-19 en los países de la región.

[...]

Por otra parte, la Comisión observa, con extrema preocupación, que, en el contexto de **confinamiento doméstico y de la disminución de la circulación de personas en las calles, habrían aumentado los actos de violencia sexual y violaciones contra mujeres, niñas y adolescentes.**²⁹

De este modo, no se puede analizar la pandemia por COVID-19 sin considerar la violencia contra las mujeres como otro problema que se acentúa durante el confinamiento, que tiene implicaciones sociales, políticas y económicas.

La violencia contra mujeres, niñas y adolescentes es una violación a los derechos humanos de proporciones pandémicas. Frente al contexto de confinamiento por la pandemia del COVID-19 la violencia contra las mujeres ha aumentado desproporcionadamente dentro del hogar, llegando a causar cientos de muertes por el hecho de ser mujeres.

²⁹ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *La CIDH hace un llamado a los Estados a incorporar la perspectiva de género en la respuesta a la pandemia del COVID-19 y a combatir la violencia sexual e intrafamiliar en este contexto*, 2020, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/074.asp?fbclid=IwAR08J3JOS-WT9I3KIskcGKL8-r8gJc6Fp7kVvruADCm6yRPqSzhUdEjg0> (fecha de consulta: 19 de mayo de 2020).

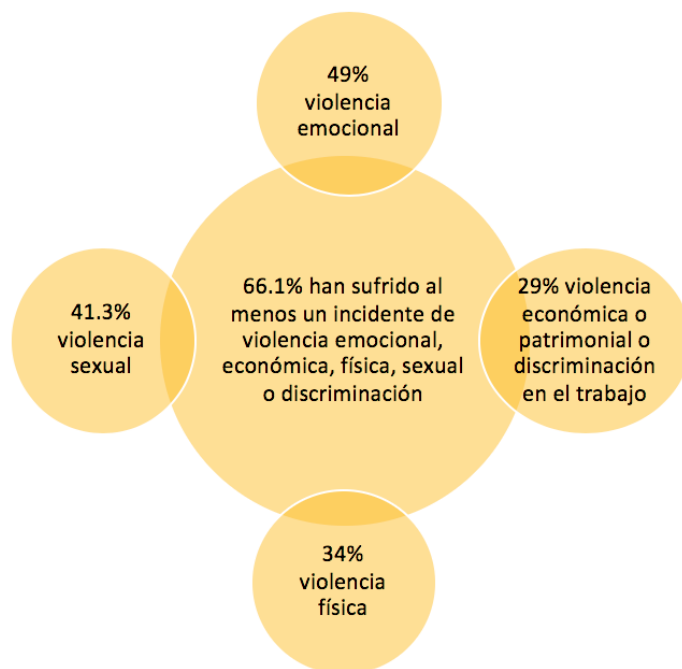
La situación de confinamiento obliga a mujeres, que ya vivían violencia a vivir con su agresor. De este modo, los hogares son el espacio en el que las mujeres viven violencia por parte de sus parejas, por esa razón se denomina como violencia de pareja o violencia familiar contra las mujeres. En este documento denominamos a este problema como violencia contra las mujeres en el ámbito familiar porque las estadísticas disponibles en el país no nos permiten saber en qué casos en que se realiza una llamada de emergencia por violencia familiar, la víctima es una mujer; lo mismo ocurre con lo que se clasifica como violencia de pareja, pues tampoco se puede conocer la cantidad de llamadas de emergencia cuando la víctima es mujer. Esto lo abordaremos más adelante.

Ahora bien, en el marco del Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2016 se llevó a cabo la cuarta *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016 (ENDIREH-2016)*. Esta encuesta mide la dinámica de las relaciones de pareja en los hogares, así como las experiencias de las mujeres en la escuela, el trabajo y la comunidad con distintos tipos de violencia. Asimismo, ofrece información referente a las experiencias de violencia de tipo físico, económico, sexual, emocional y patrimonial, que han enfrentado las mujeres de 15 años y más en los distintos ámbitos de su vida (de pareja, familiar, escolar, laboral y comunitario).

Los resultados de la ENDIREH 2016, mostraron que, en México, el 66.1% de las mujeres de 15 años y más, han enfrentado al menos un incidente de violencia por parte de cualquier agresor alguna vez en su vida, ya sea emocional, económica, física, sexual o discriminación. Dicho de otro modo, en el país casi **7 de cada 10 mujeres ha vivido situaciones de violencia**³⁰.

³⁰ INEGI, *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016, Principales Resultados*, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/endireh/2016/doc/endireh2016_presentacion_ejecutiva.pdf (fecha de consulta: 19 de mayo de 2020).

Esquema 1. Prevalencia total de violencia contra las mujeres, 2016



Fuente: CNDH con información de la ENDIREH 2016.

En lo que concierne a aquellas mujeres que han vivido situaciones de violencia a lo largo de su relación actual o última, la prevalencia asciende al 43.9%, y en el ámbito familiar en general asciende al 10.3%. Asimismo, en lo que refiere al abuso sexual infantil, la misma encuesta señaló que 9.4% de las mujeres de 15 años y más, sufrieron abuso sexual durante su infancia, lo cual representa 4.4 millones de mujeres. Al respecto, los principales agresores fueron los tíos (20%) y los primos (16%)³¹.

Por otro lado, la ENDIREH mostró que 10.3% de las mujeres de 15 años o más, fue víctima de algún acto violento por parte de algún integrante de su familia, sin considerar al esposo o la pareja. Los agresores más señalados fueron los hermanos (25.3%) y el padre (15.5%).

Esta información muestra los riesgos latentes a los que están expuestas las mujeres, niñas y las adolescentes en México y que el quedarse en casa, no implica que estén exentas de experimentar actos de violencia en su contra, más aún cuando los principales agresores son familiares, parejas o exparejas, lo que requiere de forma urgente de acciones específicas para garantizarles el derecho de vivir libres de violencia.

Bajo este contexto, es posible afirmar que el lugar más peligroso para las mujeres es su propio hogar. De este modo, es preciso explicitar la relación potencial entre la violencia contra las mujeres

³¹ *Ídem.*

en el ámbito familiar y la violencia feminicida, es decir, aquella que puede llegar a su expresión máxima y detonar en el asesinato de una mujer.

El feminicidio, reconocido como el delito que engloba las características del asesinato de mujeres por razones de género, es también una categoría política que refiere a la violencia extrema ejercida contra las mujeres y que puede ser catalogada como un feminicidio íntimo, y no como uno de tipo comunitario. Al respecto, conviene tener en cuenta que “los tipos de feminicidio que se han distinguido en distintas aproximaciones conceptuales, nos aportan una visión comprensiva sobre la dimensión relacional del asesinato de mujeres por razones de género, contribuyendo así a la desmitificación de los crímenes pasionales, o de los asesinatos aislados de mujeres, cuyos cuerpos son abandonados en los espacios públicos”³².

La CNDH ha apuntado anteriormente que las expresiones de la violencia contra las mujeres por razones de género tienen alcances en todos los planos de la vida de las mujeres, trastocan su cotidianidad y el disfrute de sus derechos humanos. Esto también impacta en el uso de los espacios por parte de las mujeres, en el territorio y en la posibilidad de transitar y de percibir espacios habitables o restringidos, y esto incluye al hogar también.

En un estudio realizado por ONU Mujeres, relacionado con las características de las muertes violentas de mujeres (referidas a las Defunciones Femeninas con Presunción de Homicidio, DFPH), con base en la revisión de los certificados de defunción donde se incorpora información sobre si la muerte estuvo relacionada con violencia familiar. Al respecto, un primer elemento de alarma es que un número considerable de certificados no incluye esta información, no obstante, ONU Mujeres apunta lo siguiente:

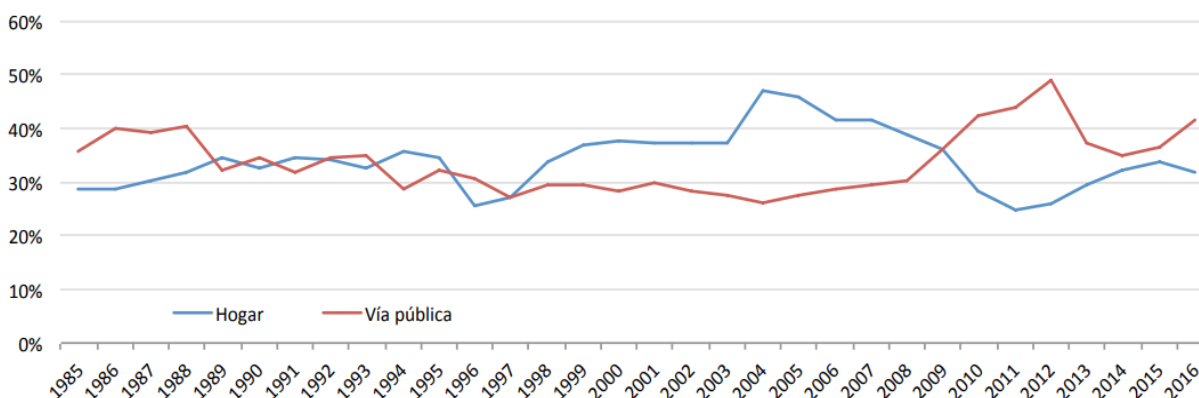
Ante el alto porcentaje de respuesta “no especificado” en la pregunta sobre violencia familiar contenida en el certificado de defunción –pregunta que permitiría identificar directamente las DFPH en las que el agresor tenía una relación familiar con la víctima–, **es posible acercarse a esta categorización mediante el lugar donde se cometió la agresión que llevó a la muerte de la mujer, ya sea el hogar o la vía pública.** Estos dos rubros reunían alrededor de dos terceras partes de las DFPH hasta 2003; en 2004 esta proporción sube a 73% y alcanza tres cuartas partes en 2012; baja a 67% en 2013 y 2014 y alcanza 73% en 2016. Hasta el año 1995, cada uno de estos lugares donde ocurrieron las defunciones representaba un tercio de las DFPH, **pero a partir de 1996, cuando constituían poco más de una cuarta parte, los feminicidios ocurridos en el hogar muestran una tendencia al alza, hasta alcanzar un máximo de 47% en 2004.** A partir de ese año se redujeron hasta llegar a 25% en 2011, pero **volvieron a aumentar hasta alcanzar un tercio en 2014 y 34% en 2015**³³.

³² CNDH, *Diagnóstico Nacional de Acceso a la Justicia y Violencia Feminicida en México en 2016*, 2018, p.57, disponible en: <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/DAJVF.pdf> (fecha de consulta: 25 de mayo de 2020)

³³ ONU Mujeres, et. al., *Violencia Feminicida en México: características, tendencias y nuevas expresiones en las entidades federativas (1985-2016)*, p. 42, disponible en: <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2017/10/violenciafemicidamx%2007dic%20web.pdf?la=es&vs=5302> (fecha de consulta: 25 de mayo de 2020).

En el gráfico de ONU Mujeres, se puede advertir con claridad la tendencia de las defunciones de mujeres con presunción de homicidio en las que el lugar de ocurrencia del asesinato fue el hogar:

Gráfica 1. Porcentaje de las defunciones femeninas con presunción de homicidio en las que la agresión ocurrió en el hogar y en la vía pública, según año de ocurrencia, 1985-2016



Fuente: ONU Mujeres, et. al., *Violencia Femenicida en México: características, tendencias y nuevas expresiones en las entidades federativas (1985-2016)*, p. 42.

Con el fin de documentar la relación entre la víctima y el victimario en el caso del feminicidio, la CNDH realizó una investigación sobre el acceso a la justicia y la violencia feminicida en México, dando como resultado el *Diagnóstico Nacional de Acceso a la Justicia y Violencia Femenicida en México, 2016*. De acuerdo con la información remitida, se observó que en el 16% de los casos, la mujer víctima del homicidio doloso tenía una relación de pareja (144 casos; 10.64%) o alguna relación familiar (74 casos; 5.47%) con su agresor. Es importante mencionar que en 69.54%, las entidades de procuración de justicia no brindan información al respecto

En lo que respecta a delitos perpetrados contra niñas y adolescentes en el periodo de 2015 a 2018, el estudio *Violencia y feminicidio de niñas y adolescentes en México*, elaborado por ONU Mujeres, recupera datos del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y señala que, dentro del periodo referido, se registraron 194 feminicidios de niñas y adolescentes, 3,044 casos de corrupción de menores, 671 homicidios dolosos, 12,545 lesiones dolosas, 201 casos de tráfico de menores y 427 casos de trata de personas³⁴.

El mismo estudio destaca la brutalidad con la que niñas y adolescentes son asesinadas en el país, señalando que una de cada cuatro defunciones femeninas con presunción de homicidio en menores

³⁴ ONU Mujeres, *Violencia y Feminicidio de niñas y adolescentes en México*, México, 2018, p. 47, disponible en https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2019/violencia%20y%20feminicidio%20de%20nias%20y%20adol%20escentes%20en%20mexico_versin%20web.pdf?la=es&vs=5059 (fecha de consulta: 19 de mayo de 2020).

de 18 años, ocurre en el hogar, indicando que, en este espacio, el segundo medio más utilizado fue el ahorcamiento, estrangulamiento, sofocación, ahogamiento e inmersión.

De manera adicional al incremento de la violencia en contra de las mujeres, como señaló la CIDH, **el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, también se ha visto afectado.** En cuanto a la violencia sexual, las niñas y jóvenes víctimas de violaciones deben tener acceso inmediato a la anticoncepción de emergencia y al aborto legal, como lo marca la *Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005, Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención*; sin embargo, este servicio no siempre se les ofrece o proporciona, generando así una re victimización para las niñas y mujeres y violentando sus derechos a la seguridad jurídica, a la salud, a la procuración de justicia y a la protección del interés superior de la infancia, tal como lo ha señalado esta Comisión Nacional en la Recomendación 49/2018.³⁵

Al respecto, el estudio *Violencia y feminicidio de niñas y adolescentes en México*, elaborado por ONU Mujeres, citado anteriormente, también señala que, de 2010 a 2015, Chihuahua y Guerrero registraron los porcentajes más altos del país en embarazo infantil y adolescente (10.6), es decir que, en esos estados, uno de cada 10 nacimientos fue de madres menores de 18 años. Le siguen Chiapas, Durango y Tabasco con 10.2%, 10.1% y 9.9%, respectivamente. Así, a nivel nacional, 8.8% de los nacimientos de 2010 a 2015, ocurrieron en menores de 18 años.³⁶

Vinculado con el tema anterior, en lo que refiere al abuso sexual infantil, recordemos que la ENDIREH 2016 señaló que 9.4% de las mujeres de 15 años y más, sufrieron abuso sexual durante su infancia, lo cual representa 4.4 millones de mujeres. Al respecto, los principales agresores fueron los tíos (20%) y los primos (16%).

En este punto, vale la pena señalar que el **contexto de violencia contra las mujeres en México ya era grave antes del COVID-19, y, además, fue aumentando a medida que la pandemia se expandía.**

Según cifras del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP), en 2019 se registraron 10.5 asesinatos de mujeres cada día, mientras que, de enero a marzo en 2020, la cifra ascendió a 10.6 mujeres asesinadas al día, en promedio³⁷.

Adicional a lo señalado, según datos del Secretariado Ejecutivo, se registran incrementos importantes en el número de llamadas de emergencia relacionadas con violencia contra la mujer. Cabe señalar que las llamadas de emergencia que se reciben en el 911 se categorizan como: violación, abuso sexual, acoso u hostigamiento sexual, violencia contra la mujer, violencia de pareja y violencia familiar. Con excepción obvia de la violencia contra las mujeres, en el resto de

³⁵ CNDH, *Recomendación 49/2018, Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, protección de la salud, acceso a la justicia en su modalidad de procuración, y al interés superior de la niñez en agravio de V*, en San Luis Potosí. Párr. 73 a 79.

³⁶ *Ibidem.* p. 30.

³⁷ De enero a diciembre de 2019, se registraron un total de 983 feminicidios y 2,822 homicidios dolosos de mujeres. La sumatoria de estas cifras (3,805) arroja que, en México, durante el año 2019, se cometieron en promedio 10.5 mujeres asesinadas al día. Para 2020, de enero a marzo se registran 240 feminicidios y 720 homicidios dolosos, lo cual da una sumatoria de 960 mujeres asesinadas en el primer trimestre de este año, lo cual representa un promedio de 10.6 mujeres asesinadas al día. Información disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1jew7rwBA09ub6dgROme4uFaOwYaF6hHv/edit> (fecha de consulta: 19 de mayo de 2020)

los tipos de incidentes que se registran no se puede saber si se trató de víctimas mujeres o víctimas hombres. Esto representa un vacío en la generación de información sobre las llamadas de emergencia, en tanto que si bien se define a qué refiere la violencia de pareja y la violencia familiar, no se puede saber en qué casos la violencia contra las mujeres fue registrada en un rubro diferente.

En la información oficial del Secretariado Ejecutivo³⁸ se hace referencia a la violencia de pareja como: “Agresión infligida por la pareja que incluye maltrato físico, sexual o emocional y comportamientos controladores por un compañero íntimo”, esto de acuerdo con el Catálogo Nacional de Incidentes de Emergencia.

Por otra parte, la violencia familiar es definida como: “Hecho o acción que incorpora todas aquellas figuras típicas en las que, para su configuración, el victimario realiza en forma reiterada y continua actos de violencia física, verbal, moral o psicológica en contra de algún miembro de su familia”.

Finalmente, el Secretariado Ejecutivo reporta como violencia contra las mujeres: “Todo acto violento que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada”³⁹.

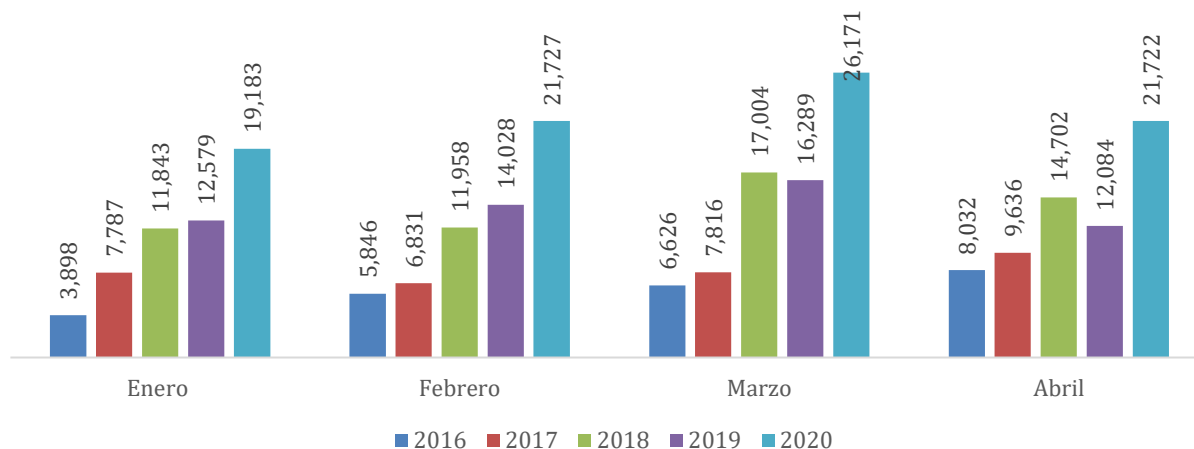
Como se advierte, las definiciones sobre violencia de pareja, familiar y contra las mujeres no son excluyentes entre sí, razón por la cual, es preciso fortalecer la generación de información de tal modo que se pueda saber en qué casos la víctima era mujer.

Ahora bien, en lo que concierne a la violencia contra las mujeres, si bien se registra una disminución de llamadas de marzo a abril de 2020 (pasó de 26,171 a 21,722), cuando se compara el número de llamadas con el año anterior, se identifica un aumento sostenido en todos los meses, como se muestra en el siguiente gráfico:

³⁸ Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Información sobre violencia contra las mujeres Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1*, información con corte al 30 de abril de 2020, disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1yVfgnItDgQC88zr2fnHW4IE8MwmzuPi0/view> (fecha de consulta: 25 de mayo de 2020).

³⁹ Es importante señalar que de acuerdo con el documento del Secretariado Ejecutivo, la definición de violencia contra las mujeres con la que reportan el número de llamadas al 911 es retomada del *Catálogo Nacional de Incidentes de Emergencia*, sin embargo, al consultar dicho documento se advierte que la violencia contra las mujeres tiene variaciones, en tanto que retoman la definición de la OMS y no la del mencionado Catálogo. En el Catálogo se define a la violencia contra las mujeres como: “Todo acto violento basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la privada”, SEGOB, *Catálogo Nacional de Incidentes de Emergencia*, 2017, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/267176/Cat_logo_Nacional_de_Incidentos_de_Emergencia_9_1_1.pdf (fecha de consulta: 25 de mayo de 2020).

Gráfica 2. Número de llamadas al 911 por incidentes relacionados con violencia contra las mujeres (enero-abril de 2019 y 2020)



Fuente: SESNSP, Información sobre violencia contra las mujeres Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1, información con corte al 30 de abril de 2020.

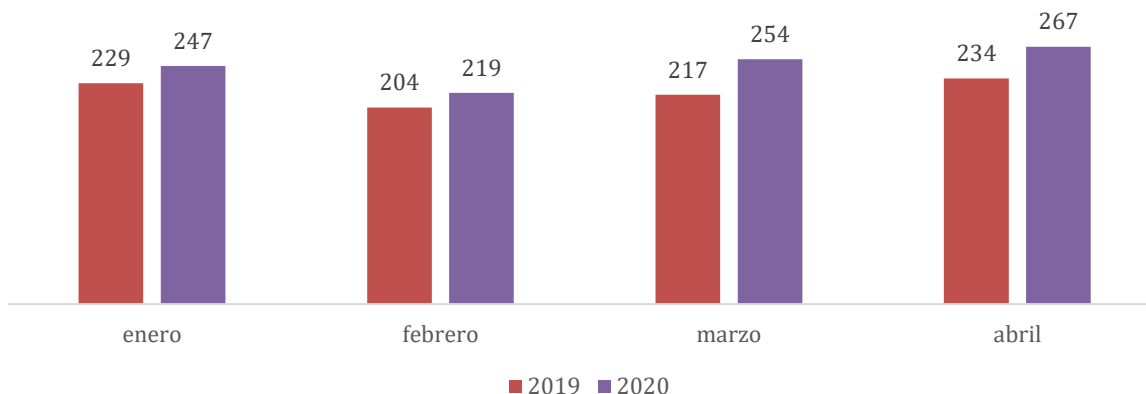
De acuerdo con el gráfico, se puede observar no sólo un pronunciado incremento a través de los años, pues mientras que de enero a abril de 2016 el total de llamadas fue de 16,370, en 2020 fue casi cuatro veces mayor con 67,081.

Cuando se revisa la información por entidad federativa, se identifica que el mayor número de llamadas de emergencia reportadas fue del Estado de México (15,209), Ciudad de Chihuahua (14,098) y Ciudad de México (13,284).

Las llamadas de emergencia al 911 por violencia contra las mujeres se consideran un dato relevante para visibilizar la violencia que viven las mujeres, en tanto que las mujeres llaman para pedir ayuda con mayor frecuencia en lugar de denunciar. En este sentido, el aumento en el número de llamadas al 911, del 2019 al 2020, según los datos oficiales del Secretariado Ejecutivo, debe ser materia para la realización de acciones por parte de las instituciones del Estado Mexicano, orientadas a atender la violencia contra las mujeres.

Otro dato que da cuenta de la violencia contra las mujeres es el número de carpetas de investigación por presuntos feminicidios y por presuntos homicidios dolosos registrados. De acuerdo con la información del SESNSP, se advierte que si bien el número de presuntas víctimas de feminicidio ha disminuido de 77 en abril de 2019 a 68 en abril de 2020, no ha ocurrido lo mismo con los homicidios dolosos de mujeres.

Gráfica 3. Número de presuntas víctimas mujeres de homicidios dolosos (enero-abril de 2019 y 2020)



Fuente: SESNSP, Información sobre violencia contra las mujeres Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1, información con corte al 30 de abril de 2020.

El aumento en el número de víctimas mujeres de homicidios dolosos puede guardar relación con la falta de investigación ministerial con perspectiva de género, que lleva a investigar las muertes violentas de mujeres como homicidios dolosos, aun cuando debería de iniciarse la investigación como feminicidio.

Esta Comisión ha sido enfática en señalar que la violencia contra las mujeres ha aumentado en este periodo de confinamiento por el COVID-19. Ello con base en las cifras del SESNSP que indican que en 2019 se registraron 10.5 asesinatos de mujeres al día y de enero a abril de 2020, la cifra ascendió a 10.8 mujeres asesinadas al día, en promedio.

Como lo muestran los datos señalados, la idea de que el hogar es un espacio seguro para las mujeres y que la pareja y la familia se constituyen como relaciones libres de violencia para las mujeres, **es errónea.**

Lo anterior había sido señalado ya por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), en un estudio publicado en 2018, el cual mostró que, en 2017, alrededor de 87,000 mujeres fueron asesinadas en todo el mundo, de las cuales alrededor de 50,000 (el 58 por ciento), lo fue a manos de su pareja íntima o familiares. Esto equivale a 6 mujeres asesinadas cada hora por personas que conocen.⁴⁰

Con base en lo expuesto, la medida de quedarse en casa ha tenido repercusiones negativas en la vida de las mujeres, entre otras cuestiones, por la carga desproporcional en el trabajo de cuidados y el aumento de la violencia contra las mujeres. En este sentido, la violencia contra las mujeres se ha agravado por otro problema de salud pública: el COVID-19, por ello, se puede

⁴⁰ UNODC, *Global Study on Homicide. Gender-related killing of women and girls*, p. 10, disponible en: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/GSH2018/GSH18_Gender-related_killing_of_women_and_girls.pdf (fecha de consulta: 18 de mayo de 2020).

afirmar que la pandemia por COVID-19 concurre con la pandemia por violencia contra las mujeres.

4. La respuesta del Estado mexicano ante la violencia contra las mujeres durante la cuarentena

Ante estas violaciones de derechos humanos, que enfrentan las mujeres, derivadas del confinamiento, resulta indispensable que las **autoridades actúen con eficacia, eficiencia y de manera oportuna para garantizar los derechos de las mujeres y las niñas, en particular el derecho a una vida libre de violencia.** De tal forma, que la capacidad institucional, por parte de las autoridades de procuración y administración de justicia, así como de las autoridades de seguridad pública, debe ser oportuna y debe prestar atención de manera inmediata a las mujeres y niñas víctimas de violencia.

Para hacer frente al incremento de violencia contra las mujeres en el espacio familiar a partir de esta emergencia sanitaria, las instituciones requieren de las capacidades institucionales instaladas, **así como la aplicación de medidas emergentes que permitan acercar los servicios a las mujeres y niñas que viven violencia en sus hogares.** Y de esta forma, cuenten con la posibilidad de ponerse en contacto con las autoridades para recibir la atención y seguimiento adecuado ante las violencias y circunstancias que puedan estar viviendo. Además, las autoridades deben de contar con el personal capacitado y las rutas de actuación claras para ser eficientes y evitar revictimizar a las mujeres que soliciten apoyo o incluso para evitar que la violencia escale, pudiendo llegar al feminicidio.

Este Organismo Constitucional Autónomo, si bien reconoce que las autoridades federales y de algunas entidades federativas han emitido publicaciones, números de emergencias, comunicados y medidas para atender la violencia que puedan estar viviendo las mujeres y niñas de este país, **estas acciones no han sido suficientes.**

A. Prevención de la violencia contra las mujeres

Las acciones de prevención llevadas a cabo por el Estado mexicano han sido diversas, desde comunicados, documentos guía y promoción del respeto a los derechos humanos. A continuación se realiza una breve cronología.

El 12 de abril del presente año, la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación emitió la *Guía en derechos humanos para las medidas COVID-19*⁴¹.

⁴¹ Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación, *Guía en Derechos Humanos para las Medidas COVID-19*, disponible en: <http://www.alejandroeencinas.mx/home/guia-en-derechos-humano-para-las-medidas-COVID-19/> (fecha de consulta: 19 de mayo de 2020).

En este documento se realiza un breve recuento de derechos sociales que deben ser garantizados durante la emergencia sanitaria, considerando los impactos diferenciados de esta circunstancia a las distintas poblaciones, la necesidad de prevenir discriminación y violencias, así como la proporcionalidad que deben de guardar las medidas extraordinarias que se apliquen.

Adicionalmente, refiere que la violencia al interior de los hogares afecta particularmente a las mujeres, niñas y niños; y que las unidades de atención, como refugios y Centros de Justicia para Mujeres, deben ser consideradas como servicios esenciales.

Posteriormente, el 28 de abril de 2020, fue publicado por esta misma Subsecretaría un documento titulado *Observaciones sobre violaciones a derechos humanos durante la contingencia sanitaria por COVID-19*, el cual provee de más información sobre la proporcionalidad de las medidas tomadas por algunas autoridades estatales y el impacto que ha tenido la pandemia para los grupos en situación de riesgo. En este se señala que:

Corresponde a esta Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración observar que los tres órdenes de gobierno cumplan con los preceptos constitucionales y se respete y garantice el ejercicio de los derechos humanos. A partir de la declaratoria de la Fase 3 de la contingencia, es imperante hacer un llamado a las instituciones públicas para reforzar la solidaridad colectiva y atenuar las reacciones de miedo e intolerancia que se han presentado en este contexto⁴².

Asimismo, se hace un reconocimiento a la doble o triple jornada laboral que se encuentran experimentando las mujeres, a partir de este aislamiento, “la Jornada Nacional de Sana Distancia y el Quédate en Casa, al contemplar medidas que concentran la actividad social en el interior de los domicilios, pueden conllevar una doble o triple jornada por parte de las mujeres: el cuidado, el trabajo doméstico, el educativo y la jornada laboral”⁴³.

Adicionalmente, menciona que para prevenir y atender las violencias en el hogar durante la contingencia sanitaria se ha realizado lo siguiente:

- Difusión de acciones de prevención de violencias, prevención del embarazo adolescente e información del ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos;
- Campañas de reconocimiento del trabajo de cuidados y de reconocimiento del trabajo doméstico colaborativo;
- Concentración en la Plataforma Nacional de Servicios de la atención a las violencias que brindan las instituciones, así como verificar y monitorear su funcionamiento; y

⁴² Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación, *Observaciones sobre violaciones a derechos humanos durante la contingencia sanitaria por COVID-19*, p. 13, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/549001/OBSERVACIONES SOBRE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS DURANTE LA CONTINGENCIA SANITARIA POR COVID-19_2.pdf (fecha de consulta: 19 de mayo de 2020).

⁴³ *Ídem*.

- La unificación de esfuerzos para la canalización de víctimas de violencia a través de la línea 911 y la capacitación de los operadores⁴⁴.

B. Atención a las mujeres que viven violencia

El INMUJERES empezó la campaña llamada #NoEstásSola, la cual invita a todas las mujeres que viven violencia a no sentirse solas y llamar al 911 para poder atender y dar seguimiento a sus casos⁴⁵. Si bien esto es un avance, puesto que señala un reforzamiento en el actuar del 911 y es un número fácilmente identificable, al cual las mujeres pueden marcar en caso de encontrarse en una situación de violencia, **su adecuado funcionamiento contempla diversos retos.**

El primero de ellos es facilitar una respuesta adecuada y pertinente, y sobre todo darles seguimiento a los casos, por ello debe revisarse los protocolos para la atención a la violencia contra las mujeres que se proporcionan en el número telefónico 911.

La atención a las llamadas por violencia contra las mujeres al 911 se realiza con base en el Protocolo Específico para la Atención a Llamadas de Emergencia de Violencia contra las Mujeres a la Línea 911 publicado en 2016. En este protocolo se dan algunas recomendaciones sobre cómo atender la llamada, en términos generales; sin embargo, es importante que en este documento se incorporen elementos para captar adecuadamente cuando se trata de violencia contra las mujeres, considerando los posibles traslapes conceptuales con la violencia de pareja y la violencia familiar. Asimismo, llama la atención que en el documento no se incorporan elementos relacionados con la solicitud de las órdenes de protección, considerando que la mujer que llama se encuentra en riesgo. En el documento no se da pauta a una valoración sobre el riesgo que corre la víctima.

Aunado al fortalecimiento del Protocolo señalado, se prevé como necesario revisar el Catálogo Nacional de Incidentes de Emergencia vigente, con el objetivo de ganar precisión en la diferencia entre la violencia contra las mujeres, la violencia familiar y la violencia de pareja, en tanto que estos conceptos no son excluyentes. Asimismo, que en las cifras del Secretariado Ejecutivo sobre las llamadas al 911 se retomen las definiciones que se encuentran en el Catálogo, y no otros, como se advierte que ocurren en la definición de la violencia contra las mujeres.

Adicional a lo expuesto, se precisa que los registros de llamadas al 911 se desagreguen por sexo de la víctima, y que se registre información (parentesco o relación) sobre quien realiza la llamada, en tanto que no siempre es la víctima quien llama. Lo primero porque actualmente solo en el dato de las llamadas por violencia contra las mujeres, se sabe el sexo de las víctimas, en las llamadas por los demás incidentes se desconoce esta información. El segundo dato es relevante en tanto que

⁴⁴ *Ídem.*

⁴⁵ INMUJERES, *¿Sufres violencia? ¿Temas que tu situación se agrave ante el confinamiento por el COVID-19? No estás sola*, 2020, disponible en: <https://www.gob.mx/inmujeres/articulos/servicios-de-atencion-a-mujeres-en-situacion-de-violencia-de-los-estados?idiom=es> (fecha de consulta: 19 de mayo de 2020).

no siempre son las víctimas directas quienes llaman, y la obtención del parentesco o relación es información importante sobre las redes de apoyo de las mujeres que viven violencia.

Es importante que las instituciones cuenten con el personal capacitado para realizar la contención emocional y proporcionar una adecuada canalización a los diversos casos que se les presenten desde una perspectiva de género. Además, ante el aislamiento provocado por la emergencia sanitaria, las mujeres se ven obligadas a convivir más tiempo con sus agresores en casa, lo que limita los espacios y tiempos que tienen para poder solicitar apoyo a las autoridades, sin ponerse en una situación de riesgo.

El encierro de niñas genera un aumento de la violencia sexual en su contra y mayores complicaciones para mantenerse en procesos de escolarización, es decir, el confinamiento hace que las niñas estén más expuestas al abuso, por ello las autoridades deben garantizar su seguridad y apoyo adicional para minimizar el aumento de los riesgos de violencia y de abandono escolar una vez termine el confinamiento⁴⁶.

Por otro lado, en la página oficial de COVID-19, han sido publicadas por entidad federativa, la dirección de las Unidades Médicas con Atención Especializada del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva. Estas unidades prestan atención médica integral contra violencia de género y violencia sexual; **sin embargo, los horarios de los centros de atención en su mayoría son de lunes a viernes.**⁴⁷

Dentro de los recursos más importantes para la atención a las mujeres que viven una situación de violencia se encuentran los centros de justicia para las mujeres (CJM). Éstos son lugares que concentran distintas instancias gubernamentales, del poder judicial y de asociaciones de la sociedad civil que brindan servicios de manera coordinada y bajo un mismo techo a mujeres víctimas de violencia y a sus hijas e hijos⁴⁸. Sin embargo, **algunos CJM han reducido sus servicios que prestan, lo cual puede afectar gravemente a las mujeres y niñas que acuden a estos centros**⁴⁹.

Aun si la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) a través de un comunicado de prensa informó que solicitó a los 48 centros de justicia para las mujeres redoblar esfuerzos ante la actual pandemia, también refirió que las casas de

⁴⁶ Comisión Interamericana de Mujeres, *COVID-19 en la vida de las mujeres, razones para reconocer los impactos diferenciados*, disponible en: <http://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19-ES.pdf> (fecha de consulta: 19 de mayo de 2020).

⁴⁷ CNEGSR, *Servicios Especializados de Atención a la Violencia*, disponible en <https://www.gob.mx/salud/cnegsr/documentos/servicios-especializados-de-atencion-a-la-violencia-239006> (fecha de consulta: 19 de mayo de 2020).

⁴⁸ CONAVIM, et al., *Centros de Justicia para las Mujeres: Lineamientos para su Creación y Operación*, p. 5, disponible en <http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/618/1/images/lineamientosCJMVF21mar2013.pdf> (fecha de consulta: 19 de mayo de 2020).

⁴⁹ Animal Político, *Centro de Justicia para las Mujeres, ajustan servicios en contingencia por COVID-19*, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2020/04/centros-justicia-mujeres-servicios-contingencia-coronavirus-COVID-19/> (fecha de consulta: 19 de mayo de 2020).

emergencia dispuestas dentro de los CJM se encuentran dando atenciones, excepto en aquellos casos en que los gobiernos estatales no han dotado a los centros con personal suficiente, situación que fue advertida desde el año pasado⁵⁰.

Si bien en este comunicado de prensa se señala que los CJM cuentan con números telefónicos para la atención de las mujeres las 24 horas del día, a partir del directorio de los centros que fue publicado por dicha institución, **se advirtió que algunos de estos centros no cuentan atención de 24 horas, o incluso de los siete días de la semana**⁵¹, como son las siguientes entidades federativas: Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Hidalgo, Morelos, Sinaloa, Sonora, Zacatecas (no se contabilizan aquellas que ofrecen guardias 24 horas) .

C. Protección a las mujeres que viven violencia

Otro componente indispensable para que las mujeres accedan al derecho a una vida libre de violencia es que las autoridades cumplan con el deber de protección, el cual implica que el Estado debe proteger a las mujeres contra la discriminación por parte de actores privados y adopten medidas directamente orientadas a eliminar las prácticas consuetudinarias y de cualquier otra índole que alimenten los prejuicios y perpetúen la noción de inferioridad o superioridad de cualquiera de los sexos y los roles estereotipados de los hombres y las mujeres⁵². **Para ello, las órdenes de protección y las medidas de protección son herramientas importantes.**

La Ley General de Acceso de las Mujeres para una Vida Libre de Violencia define a las órdenes de protección de la siguiente manera:

Artículo 27 [...] Son actos de protección y de urgente aplicación en función del interés superior de la Víctima y son fundamentalmente precautorias y cautelares. Deberán otorgarse por la autoridad competente, inmediatamente que conozcan de hechos probablemente constitutivos de infracciones o delitos que impliquen violencia contra las mujeres⁵³.

Adicionalmente, el artículo 137 del Código Nacional de Procedimientos Penales prevé que el ministerio público ordenará fundada y motivadamente la aplicación de medidas de protección

⁵⁰ CONAVIM, *Exhorta Conavim a redoblar esfuerzos para que niñas y mujeres que lo requieran reciban atención durante contingencia por COVID-19*, 10 de abril de 2020, disponible en:

<https://www.gob.mx/conavim/prensa/exhorta-conavim-a-redoblar-esfuerzos-para-que-ninas-y-mujeres-que-lo-requieran-reciban-atencion-durante-contingencia-por-COVID-19-240092> (fecha de consulta: 19 de mayo de 2020).

⁵¹ CONAVIM, *Centros de Justicia para las Mujeres funcionando en la República Mexicana*, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/544677/Info_CJM_horarios_durante_Contingencia.pdf (fecha de consulta: 19 de mayo de 2020).

⁵² Comité de la CEDAW, *Recomendación general 28*, párr. 9, disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/GC/28&Lang=en (fecha de consulta: 19 de mayo de 2020).

⁵³ *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=WVhKjmhCYz0ufl+8glULIOKRtBAaWgk3wJWIia8xCd3zP+J+u+m8GxYOKetZi6x> (fecha de consulta: 19 de mayo de 2020).

cuando estime que la persona imputada representa un riesgo inminente en contra de la seguridad de la víctima y ofendido. También regula que cuando se trate de delitos por razón de género, se aplicará de manera supletoria la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia⁵⁴.

Por su parte, al 17 de marzo de 2020, las leyes en materia de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia de las entidades federativas regulan las órdenes de protección a nivel local, salvo Chihuahua; lo que representa una limitante para que las mujeres que viven una situación de violencia puedan acceder a la protección del Estado. Adicionalmente, Campeche, Colima y Nayarit no regulan cuáles son los tipos de orden que se pueden emitir, lo que eventualmente conlleva una deficiencia en su aplicación, al no tener criterios claros de qué acciones se deben de aplicar ante determinadas circunstancias⁵⁵.

Cabe señalar que las órdenes de protección no requieren que se haya interpuesto una denuncia previa para su emisión, lo cual facilita su acceso. **Por ello, es importante que las autoridades tengan una adecuada coordinación en la actual pandemia para garantizar que las mujeres víctimas de violencia cuenten con esta herramienta para la protección ante un inminente riesgo.**

Por otra parte, muchas veces los primeros respondientes a los casos de violencia en contra de las mujeres son **las instituciones de seguridad pública**, por lo que tener servidores y servidoras públicos que cuenten con perspectiva de género para el ejercicio de sus funciones resulta de trascendental importancia para actuar de manera oportuna, así como para la canalización de mujeres ante las instancias adecuadas que den seguimiento a sus casos.

D. Refugios para mujeres que viven violencia

La Recomendación General N° 19 *La violencia contra la mujer* del Comité CEDAW señala en sus apartados K, R. III y T.III que los Estados parte, deberán establecer los apoyos a las víctimas de violencia a través de los refugios, servicios para garantizar la seguridad y programas de asesoramiento y rehabilitación.⁵⁶

Asimismo, la Convención Belém do Pará en su artículo 8, inciso d) señala la obligación de los Estados parte de suministrar los servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades de los sectores público y privado, inclusive

⁵⁴ Código Nacional de Procedimientos Penales, disponible en: <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=jo1MZB7Tk4MkDjL7X1mKvZ7VGGaAaKE3dzugJNXtJfLeBwXQ8QJyvBMiNtOF3GIKi> (fecha de consulta: 19 de mayo de 2020).

⁵⁵ En el caso de Nayarit los tipos de órdenes de protección se encuentran regulados en el reglamento de su Ley de acceso; sin embargo, derivado de la importancia de esta clasificación, se considera necesario que se incorpore en la Ley.

⁵⁶ Comité CEDAW, *Recomendación general núm. 19. La violencia contra la mujer*, onceavo período de sesiones, 1992.

refugios, servicios de orientación para toda la familia, cuando sea del caso, y cuidado y custodia de los menores afectados.⁵⁷

En la medida 125 de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing,⁵⁸ en su inciso a), instó a los países a establecer centros de acogida y servicios de apoyo dotados de los recursos necesarios para auxiliar a las niñas y mujeres víctimas de la violencia, así como prestarles servicios médicos, psicológicos y de asesoramiento; también servicios de asesoramiento letrado a título gratuito o de bajo costo, cuando sea necesario, además de la asistencia que corresponda para ayudarles a encontrar medios de vida suficientes.

En México, la *Norma Oficial Mexicana NOM-046-SSA2-2005, Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención*, refiere que un refugio es un “espacio temporal multidisciplinario y seguro para mujeres, sus hijas e hijos en situación de violencia familiar o sexual, que facilita a las personas usuarias la recuperación de su autonomía y definir su plan de vida libre de violencia, que ofrece servicios de protección y atención con un enfoque sistémico integral y con perspectiva de género. El domicilio no es del dominio público.”⁵⁹

Por su parte, el artículo 56 de la LGAMVLV establece que los refugios deberán prestar los servicios especializados y gratuitos de hospedaje, alimentación vestido calzado, servicio médico asesoría jurídica apoyo psicológico, programa reeducativo integrales, capacitación y bolsa de trabajo. El cual debe ser confidencial y temporal, con el fin de lograr la construcción de la ciudadanía y fortalecer la autonomía de las mujeres para lograr su empoderamiento.⁶⁰

El 7 de abril del 2020, fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación, los *Lineamientos de Operación del Programa de Apoyo para Refugios Especializados para Mujeres Víctimas de Violencia de Género, sus Hijas e Hijos, para el ejercicio fiscal 2020*. Ese mismo día, la CNDH reconoció la publicación de los Lineamientos y exhorto a que los recursos del Programa se destinaran con la mayor celeridad posible, para con ello garantizar la seguridad de las mujeres, sus hijas e hijos, en el periodo de resguardo.⁶¹

Como se mostró en líneas anteriores, el aumento en la violencia contra las mujeres en el periodo de confinamiento es una realidad. Con base en esta realidad, el Fondo de Población de las Naciones Unidas, ha señalado que:

⁵⁷ OEA, Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer “*Convención De Belem Do Para*”. Artículo 8.

⁵⁸ Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, Medida 125 a).

⁵⁹ *Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, prestación de Servicios de Salud. Criterios para la atención medica de la violencia familiar, para quedar como NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención*, disponible en: <https://www.cndh.org.mx/DocTR/2016/JUR/A70/01/JUR-20170331-NOR19.pdf> (fecha de consulta: 19 de mayo de 2020)

⁶⁰ Ley General de Acceso a Una Vida Libre de Violencia para las Mujeres.

⁶¹ CNDH, *Comunicado de Prensa DGC/126/2020*, disponible en https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-04/COM_2020_126.pdf (fecha de consulta: 19 de mayo de 2020)

El riesgo se agrava en un momento en que no hay o hay menos refugios y servicios de ayuda disponibles para las víctimas; cuando es difícil acceder a aquellos que aún están abiertos; y cuando hay menos apoyo de la comunidad; menos intervenciones policiales y menos acceso a la justicia ya que muchos tribunales están cerrados.⁶²

Al respecto, es necesario señalar que en el contexto de la contingencia sanitaria generada por la expansión del COVID-19, la Red Nacional de Refugios señaló que, en el periodo de confinamiento, registró un incremento del 80% en las llamadas y mensajes recibidos para solicitar apoyo producto de la violencia al interior del hogar, mientras que registró un aumento del 12% en las solicitudes de ingreso⁶³.

Casi un mes después a la publicación de los Lineamientos, el 28 de abril de 2020, fueron liberados los recursos que permiten continuar con su operación. Al respecto, es **fundamental que se continúen destinando recursos a estos centros, toda vez que, como se señaló en el apartado anterior, la agudización de la violencia contra las mujeres es inminente, por lo que garantizar su derecho a una vida libre de violencia, requiere la operación de recursos.**

Sin embargo, la Red Nacional de Refugios exigió ya en febrero de este mismo año, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que apresure la liberación de los recursos de apoyo a los centros de protección a mujeres previstos para este año.

Retener los recursos destinados a los centros que atienden la violencia contra las mujeres, es sumamente grave, afectando a las mujeres y niñas de este país víctimas de violencia de género, por lo que resulta de vital importancia proveer a las diferentes instancias de recursos necesarios y suficientes para seguir operando, como es el caso de las **Casas de la Mujer Indígena y Afromexicana (CAMI)**, recientemente se tuvo conocimiento que el gobierno federal no ha entregado el dinero para este fin⁶⁴.

⁶² ONU, *El coronavirus golpea tres veces a las mujeres: por la salud, por la violencia doméstica y por cuidar de los otros*, disponible en: <https://news.un.org/es/story/2020/03/1471872?fbclid=IwAR1imjSHj6n9S6dYjEzv3ikMeZaPcGV5nJ0r3GVCDiAZFyqy6SMpccomJE> (fecha de consulta: 19 de mayo de 2020).

⁶³ Comunicado de la Red Nacional de Refugios. Publicación, disponible en: <https://www.facebook.com/RedNacionaldeRefugiosAC/photos/a.886447411371461/3491038424245667/?type=3&theater>, (fecha de consulta: el 19 de mayo de 2020).

⁶⁴ Animal Político, *Hacienda retiene los recursos para atención a violencia contra mujeres indígenas*, disponible en <https://www.animalpolitico.com/2020/05/hacienda-retiene-recursos-atencion-violencia-mujeres-indigenas/> (fecha de consulta: 19 de mayo de 2020).

E. Procuración de justicia a mujeres que viven violencia

Finalmente, resulta necesario que las instituciones encargadas de la procuración de justicia realicen las acciones pertinentes para garantizar que las mujeres que deseen denunciar actos de violencia puedan tener la atención necesaria para la garantizar su integridad.

En este sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que la realización de una investigación efectiva es un elemento fundamental y condicionante para la protección de ciertos derechos que se ven afectados o anulados por esas situaciones. Esta apreciación es válida cualquiera sea el agente al cual pueda eventualmente atribuirse la violación, aun los particulares, pues, si sus hechos no son investigados con seriedad, resultarían, en cierto modo, auxiliados por el poder público, lo que comprometería la responsabilidad internacional del Estado⁶⁵.

Otro factor muy importante para tomar en cuenta dentro de la circunstancia actual que enfrentan los derechos de las mujeres **es que se cuente con la información necesaria para analizar de qué manera y dónde se está ejerciendo la violencia en contra de las mujeres**, para que las autoridades puedan tomar las medidas adecuadas para reforzar las acciones de prevención y ofrecer mayores servicios de atención en estas áreas.

La actual contingencia que vive el país pone en evidencia las capacidades institucionales desarrolladas por las autoridades en los tres niveles de gobierno para prevenir, atender y sancionar la violencia en contra de las mujeres.

Para hacer frente a los casos de violencia contra las mujeres en el ámbito familiar que derivan del aislamiento es necesario que se cuenten con el suficiente personal capacitado, los recursos institucionales y la coordinación entre las diferentes instancias. A partir de estos, las autoridades pueden tomar medidas emergentes o replantear las que han tomado para atender a las mujeres y niñas víctimas de violencia.

Por lo que resulta necesario que las autoridades tomen en cuenta la perspectiva de género en cada una de las acciones que ejecuten; valorar cómo están impactando de manera diferenciada a las mujeres y a los hombres para que, en su caso, se replanteen las acciones que están realizando, o se tomen las medidas adicionales que amortigüen este impacto diferenciado entre mujeres y hombres.

Las personas que se dedican a la atención de mujeres víctimas de violencia deben de contar con la capacitación y sensibilización necesaria para no revictimizar a las mujeres y darles una oportuna canalización. Para que las mujeres logren superar la violencia que experimentan, es necesario que

⁶⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la Masacre Puerto Bello vs. Colombia*, sentencia de 31 de enero de 2006, párr. 145, disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_140_esp.pdf (fecha de consulta: 19 de mayo de 2020).

cada una de las instituciones que las atienda realice las labores que les correspondan contando con procedimientos claros para su actuación.

Adicionalmente, ONU Mujeres ha señalado algunas prácticas prometedoras para prevenir y responder a la violencia contra las mujeres y niñas frente a COVID-19. Entre ellas, se encuentran las siguientes:

- Fortalecer los mecanismos de alerta de emergencia para facilitar los reportes en casos de urgencia. Establecer mecanismos alternativos de comunicación para facilitar los reportes de violencia para personas con acceso reducido a internet, tales como alertas de emergencia en farmacias, hospitales, centros de salud y supermercados.
- Garantizar que los servicios policiales y judiciales prioricen la respuesta a la violencia contra las mujeres y niñas durante y después de la crisis debida a COVID-19 y que sigan investigando, procesando y sancionando a los agresores y faciliten el acceso a la justicia a través de mecanismos virtuales y alternativos.
- Garantizar acceso a servicios sociales, terapia, servicios psicosociales y asesoría legal gratuita mediante líneas telefónicas y canales virtuales gratuitos⁶⁶.

⁶⁶ ONU Mujeres, *Prevención de la violencia contra las mujeres frente a COVID-19 en América Latina y el Caribe*, disponible en: <https://lac.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2020/04/prevencion-de-la-violencia-contra-las-mujeres-frente-a-COVID-19> (fecha de consulta: 19 de mayo de 2020).

Conclusiones y recomendaciones

La pandemia del COVID-19 y las medidas sanitarias llevadas a cabo por el Estado mexicano han tenido repercusiones diferenciadas por sectores y poblaciones en situación de vulnerabilidad: las mujeres y niñas son uno de ellos. La campaña #QuédateEnCasa ha propiciado que mujeres y niñas se queden encerradas con sus agresores, y, por tanto, se han puesto en mayor riesgo sus vidas.

Por ello, en la contingencia que actualmente se vive en México, es necesario que las autoridades refuercen las instituciones encargadas de atender la violencia en contra de las mujeres, así como la coordinación interinstitucional para brindar una atención integral, acorde con la situación de emergencia que se vive en el tema de la violencia, aunado al del COVID-19.

Es sumamente importante que se reconozca, visibilice y atienda la violencia que se encuentra afectando a las mujeres y niñas en los hogares en México, en tanto que negar la situación actual es contribuir a la impunidad de frente a la violencia contra las mujeres.

Para esta CNDH, todas las decisiones del Estado mexicano para enfrentar la contingencia deben de ser en un **marco de derechos humanos y con perspectiva de género**, para que se identifique oportunamente **el impacto diferenciado que tienen la crisis actual, considerando el preexistente y persistente contexto de violencia contra las mujeres**.

Por un lado, en adición a la difusión de información a través de medios electrónicos, se deben de **realizar actividades de difusión que permitan que los servicios lleguen a las comunidades rurales o que no cuenten con acceso a internet**.

Ante la agudización de la violencia, **se debe garantizar que las instituciones provean de atención las 24 horas del día todos los días de la semana a las mujeres víctimas de violencia**.

Asimismo, **se debe garantizar los recursos necesarios para el adecuado funcionamiento de las instituciones que prestan servicios a las mujeres víctimas de violencia**. Particularmente, es importante que los estados habiliten las casas refugio de los Centros de Justicia para las Mujeres, y que el personal que labora en estas instituciones esté capacitado con perspectiva de género y derechos humanos.

Las autoridades deben de **otorgar y dar un seguimiento oportuno a las órdenes de protección, para garantizar la integridad de las mujeres que se encuentren en una situación de riesgo**. Al respecto, es de particular importancia que se haga una oportuna valoración del riesgo que viven para emitir el tipo de orden adecuado. Además, resulta urgente que el Estado mexicano genere acciones para combatir la situación de violencia feminicida que se presenta en el país, misma que en su carácter estructural se ha visto agudizada en el periodo de confinamiento.

Asimismo, garantizar el derecho a la salud de las mujeres, implica considerar su bienestar de manera integral por lo que también resulta de la mayor necesidad generar mecanismos que garanticen no solo la salud física y sexual, sino la **salud mental de las mujeres, generando estrategias enfocadas a los padecimientos y consecuencias específicas que tiene para ellas las situaciones la violencia y las cargas exacerbadas de trabajo.**

Si bien es urgente ejecutar acciones y políticas en el marco del confinamiento, a fin de evitar los casos de violencia física y sexual, como se señaló, es necesario delinear estrategias para resarcir el impacto posterior a la pandemia COVID-19 en la vida de las mujeres. La pandemia del COVID-19, ha puesto aún más en evidencia que las mujeres están expuestas a la violencia en cualquier espacio, por lo que durante y posterior al periodo de confinamiento, debe priorizarse la atención a esta problemática que afecta gravemente su dignidad. Así, el respeto a los derechos humanos de las mujeres debe estar constantemente en el centro, en la situación excepcional de la emergencia sanitaria del COVID-19 y después de la misma.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos está comprometida con la tarea de posicionar la necesidad de pensar en los derechos humanos y en las condiciones de vida de las víctimas y de las mujeres, en el contexto de confinamiento producto de la emergencia sanitaria del COVID-19, así como de plantear alternativas para transformar las condiciones que vulneran su dignidad y autonomía, hoy más necesario que nunca. **Para este organismo constitucional autónomo, la igualdad de género y los derechos de las mujeres son esenciales para superar esta pandemia, recuperarse más rápido y construir un futuro mejor para todos.**

Las recomendaciones que hace la CNDH se presentan a continuación:

1. **Transversalizar la perspectiva de género**, con un enfoque interseccional y de derechos humanos, en todas las acciones gubernamentales que busquen hacer frente a la pandemia del COVID-19; esto teniendo en cuenta las distintas necesidades, contextos y condiciones de posibilidad que potencien la vulneración de los derechos de las mujeres y niñas.
2. **Implicar a las mujeres en la toma de decisiones nacionales y locales**, especialmente a grupos de mujeres que están recibiendo mayormente el impacto de las crisis como las mujeres trabajadoras del sector sanitario, trabajadoras domésticas y del sector informal, así como mujeres migrantes y refugiadas.
3. **Garantiza la disponibilidad de datos desagregados por sexo y el análisis de género**, incluyendo las tasas de contagio, impactos económicos y en la carga de cuidado diferenciados.
4. **Contar con información desagregada por sexo sobre incidencia de violencias contra las mujeres** (violencia familiar, violencia de pareja, violencia familiar, sexual, feminicidios, desapariciones) que derivan de las llamadas al 911.
5. **Promover la eliminación de estigmas y estereotipos de género que puedan discriminar ciertos grupos de personas a partir del contexto de pandemia, como el personal de**

salud, especialmente las mujeres. Además, ofrecer atención diferenciada a las mujeres profesionales de salud que trabajan en la primera línea de respuesta, mejorar el acceso de las trabajadoras sanitarias a la información, dotarlas de insumo y materiales necesarios para sus labores, de productos de higiene menstrual y promover modalidades de trabajo flexibles.

6. En lo que respecta a las Casas de la Mujer Indígena (CAMI), este Organismo Constitucional Autónomo **exhorta a que el Poder Ejecutivo, la Secretaría de Gobernación, el Instituto Nacional de las Mujeres y el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, otorguen y velen por el presupuesto previsto para el funcionamiento de las Casas de la Mujer Indígena**, y a que el presupuesto para estos fines se siga previendo acorde con lo previsto en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, que prevé que los programas presupuestarios dirigidos a la igualdad entre mujeres y hombres son irreductibles, hacer lo contrario atenta contra los principios constitucionales establecidos en el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las mujeres que laboran en las 35 Casas de Atención de Mujeres Indígenas, así como las mujeres a quienes atienden, **necesitan de la liberación del recurso programado para atender y prevenir la violencia y sus múltiples expresiones que afecta el ejercicio de los derechos humanos de las mujeres**, sobre todo en el complejo contexto de violencia contra las mujeres que actualmente atraviesa el país.

7. **Las campañas relativas al COVID-19**, deben redactarse en los diversos lenguajes que existen en México para garantizar el acceso a la información, así como incluir información sobre violencia contra las mujeres, los teléfonos y servicios de emergencia, con el objeto de alcanzar a las mujeres en su diversidad. La tecnología también debe convertirse en un medio que facilite la interposición de denuncias, mediante telefonía inteligente y mensajería silenciosa, botones de pánico, geolocalización, e incluso el uso de las redes sociales.
8. **Fortalecer el protocolo de atención del 911 y el Catálogo Nacional de Incidentes de Emergencia** para atender y registrar los casos de violencia contra las mujeres; fortaleciendo los servicios de respuesta a la violencia de género, en particular la violencia familiar, la violencia de pareja y la violencia sexual. Se requiere afinar los recursos con los que cuenta quien atiende las llamadas del 911 para canalizar y atender adecuadamente a la mujer que vive violencia y se comunica. Aunado a lo expuesto, se requiere una revisión conceptual del Catálogo Nacional de Incidentes de emergencia y del registro de llamadas, de tal modo que se incorpore la perspectiva de género en el documento y en el registro y reporte de llamadas. Se precisa que se registre y proporcione el sexo de las personas que viven la violencia familiar y de pareja por la que se establece el contacto con el 911, así como el parentesco o relación de las personas que realizan las llamadas.
9. **Realizar por todas las autoridades en el ámbito de sus atribuciones campañas dirigidas a hombres que ejercen violencia contra las mujeres**, para su prevención,

contención y reeducación. Las mismas deben contener números telefónicos a los cuales acudir en caso de emergencia.

10. **Incluir información para denunciar casos de violencia contra mujeres y niñas en las clases escolares en línea.** Con ello, todas las escuelas deben recibir preparación para atender estas situaciones e identificar situaciones de riesgo de violencia o de abandono.
11. **Generar mecanismos que garanticen la salud física y mental de las mujeres,** con estrategias enfocadas en los riesgos, padecimientos y consecuencias específicas que surgen de la violencia en el ámbito familiar y de las cargas exacerbadas de trabajo; es decir, garantizar el derecho a la salud de las mujeres, lo cual implica considerar su bienestar de manera integral, durante y después de la pandemia.
12. **Garantizar los servicios de salud sexual y reproductiva,** los cuales deben considerarse una prioridad para salvar vidas, y que también forman parte integral de la respuesta a la pandemia; esos servicios comprenden el acceso a los anticonceptivos, la atención a las madres y los recién nacidos, el tratamiento de las enfermedades de transmisión sexual, la posibilidad de obtener un aborto seguro y la orientación eficaz de las usuarias⁶⁷, dar cumplimiento a la *NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención.*
13. **Difundir el procedimiento de órdenes de protección y fortalecer el otorgamiento de las mismas de manera inmediatas en el marco del periodo de confinamiento, así como su seguimiento y cumplimiento.** La CNDH señaló que “en las 32 entidades federativas, se han emitido leyes de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, y con excepción de Campeche también se han emitido los reglamentos de estas leyes. Michoacán y Morelos por su parte tienen además reglamentos específicos sobre órdenes de protección.”⁶⁸ Por lo que sería necesario reforzar y crear protocolos específicos para dar cumplimiento y garantía a una vida libre de violencia a las mujeres.
14. **Desarrollar protocolos de atención y fortalecer la capacidad de las áreas de procuración y administración de justicia** involucrados en la investigación y sanción de hechos de violencia contra las mujeres, así como llevar a cabo la distribución de materiales de orientación sobre el manejo de dichos casos en todas las instituciones locales y federales.
15. **Si bien la situación actual es compleja para hacer frente a la pandemia por COVID-19,** se exhorta a todas las instituciones del Estado **a respetar el presupuesto para la igualdad entre mujeres y hombres previsto en el Anexo 013,** de tal modo que no se comprometa el respeto pleno a los derechos de las mujeres.

⁶⁷ De acuerdo con los informes semanales epidemiológicos 2020, en la semana 10 (primera semana de marzo) la razón de mortalidad materna calculada es de 27.5 defunciones por cada 100 mil nacimientos estimados; mientras que para la semana 20 (primera semana de mayo), la razón de mortalidad materna calculada es de 32.3 defunciones por cada 100 mil nacimientos estimados. Es decir, hubo un aumento significativo de inicios del año a mediados del año 2020, disponible en: <https://www.gob.mx/salud/documentos/informes-semanales-para-la-vigilancia-epidemiologica-de-muertes-maternas-2020> (fecha de consulta: 20 de mayo 2020).

⁶⁸ CNDH. *Las órdenes de protección y el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia*, 2018, disponible en: <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/OPDMVLV.pdf> (fecha de consulta: 20 de mayo 2020).

Índices

Índice de esquemas

Esquema 1. Prevalencia total de violencia contra las mujeres, 2016 _____ 21

Índice de gráficas

Gráfica 1. Porcentaje de las defunciones femeninas con presunción de homicidio en las que la agresión ocurrió en el hogar y en la vía pública, según año de ocurrencia, 1985-2016 _____ 23

Gráfica 2. Número de llamadas al 911 por incidentes relacionados con violencia contra las mujeres (enero-abril de 2019 y 2020) _____ 26

Gráfica 3. Número de presuntas víctimas mujeres de homicidios dolosos (enero-abril de 2019 y 2020) _____ 27

Bibliografía

ACNUDH, *Directrices Esenciales para Incorporar la Perspectiva de Derechos Humanos en la Atención a la Pandemia por COVID-19*. Actualizado al 27/04/2020, disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/COVID19Guidance.aspx>

Banco Mundial, *Fortalecimiento de los sistemas de salud y preparación para casos de pandemia*, 2020, disponible en: <https://www.bancomundial.org/es/topic/pandemics>

CNDH, *Acuerdo que establece las reglas generales para la atención de las quejas que se presenten en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, por hechos acaecidos con motivo de la contingencia sanitaria por la presencia del virus COVID-19 en México*, disponible en: <https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-04/acuerdo-02042020-02.pdf>

-----, *Comunicado de Prensa DGC/126/2020*, disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2020-04/COM_2020_126.pdf

-----, *Diagnóstico Nacional de Acceso a la Justicia y Violencia Feminicida en México en 2016*, 2018, disponible en: <https://igualdaddegenero.cndh.org.mx/Content/doc/Publicaciones/DAJVF.pdf>

-----, *Recomendación 49/2018, Sobre el caso de violaciones a los derechos humanos a la seguridad jurídica, protección de la salud, acceso a la justicia en su modalidad de procuración, y al interés superior de la niñez en agravio de V, en San Luis Potosí*. Párr. 73 a 79.

CIDH, *La CIDH hace un llamado a los Estados a incorporar la perspectiva de género en la respuesta a la pandemia del COVID-19 y a combatir la violencia sexual e intrafamiliar en este contexto*, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/074.asp?fbclid=IwAR08J3J0S-WT9I3KIskcGKL8-rg8gJc6Fp7kVvruADCm6yRPqSzhUdEjg0>

-----, *Pandemia y Derechos Humanos en las Américas. Resolución 1/2020*, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-1-20-es.pdf>

Comisión Interamericana de Mujeres, *COVID-19 en la vida de las mujeres, razones para reconocer los impactos diferenciados*, disponible en: <http://www.oas.org/es/cim/docs/ArgumentarioCOVID19-ES.pdf>

CNEGSR, *Servicios Especializados de Atención a la Violencia*, disponible en: <https://www.gob.mx/salud/cnegsr/documentos/servicios-especializados-de-atencion-a-la-violencia-239006>

CONAPRED, *Boletín 2020 - 016. Llama CONAPRED a evitar actos de violencia y discriminación durante la emergencia sanitaria, 2020*, disponible en: https://www.conapred.org.mx/index.php?contenido=boletin&id=1346&id_opcion=103&op=213

CONAVIM, et al., *Centros de Justicia para las Mujeres: Lineamientos para su Creación y Operación*, p. 5, disponible en: http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/618/1/images/lineamientos_CJMV21mar2013.pdf

-----, *Exhorta Conavim a redoblar esfuerzos para que niñas y mujeres que lo requieran reciban atención durante contingencia por COVID-19*, 10 de abril de 2020, disponible en: <https://www.gob.mx/conavim/prensa/exhorta-conavim-a-redoblar-esfuerzos-para-que-ninas-y-mujeres-que-lo-requieran-reciban-atencion-durante-contingencia-por-covid-19-240092>

-----, *Centros de Justicia para las Mujeres funcionando en la República Mexicana*, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/544677/Info_CJM_horarios_durante_Coatingencia.pdf

Gobierno de México, *Conferencia de Prensa del 29 de febrero 2020*, disponible en: <https://coronavirus.gob.mx/2020/02/29/conferencia-29-de-febrero/>

-----, *Conferencia de Prensa del 23 de marzo 2020*, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/542971/Comunicado_Tecnico_Diario_COVID-19_2020.03.23.pdf

-----, *Conferencia de Prensa del 21 de abril 2020*, disponible en: <https://coronavirus.gob.mx/2020/04/21/conferencia-21-de-abril/>

Grupo de Trabajo, *Comunicado del Grupo de Trabajo Cuidados y género, manifestando los graves impactos que tiene la pandemia en las desigualdades de género en la región*, 2020, disponible en: <https://www.clacso.org/creemos-necesaria-colocar-en-el-debate-publico-los-impactos-que-tiene-la-pandemia-en-las-desigualdades-de-genero-y-el-cuidado-en-nuestra-region/>

INEGI, *Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares 2016, Principales Resultados*, disponible en:

https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/endireh/2016/doc/endireh2016_presentacion_ejecutiva.pdf

-----, *Estadísticas a propósito del día internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer* (25 de noviembre), 2019, disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2019/Violencia2019_Nal.pdf

INMUJERES, *¿Sufres violencia? ¿Temes que tu situación se agrave ante el confinamiento por el COVID-19?* No estás sola, 2020, disponible en: <https://www.gob.mx/inmujeres/articulos/servicios-de-atencion-a-mujeres-en-situacion-de-violencia-de-los-estados?idiom=es>

OMS, *WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19*, 2020, disponible: <https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

-----, *Preguntas y respuestas sobre la enfermedad por coronavirus (COVID-19)*, 2020, disponible en: https://www.who.int/es/emergencias/diseases/novel-coronavirus-2019/advice-for-public/q-a-coronaviruses?gclid=CjwKCAjw5Ij2BRBdEiwA0Frc9cHGDVbycKFjY9tntUd1raedhpdh ozmNtHaCvyXZ0SFffefvDcAzTBoCXscQAvD_BwE

ONU Mujeres, *COVID-19 en América Latina y el Caribe: cómo incorporar a las mujeres y la igualdad de género en la gestión de la respuesta a la crisis*, 2020, disponible en: <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/2020/03/briefing%20coronavirusv1117032020.pdf?la=es&vs=930>

-----, *Violencia Femicida en México: características, tendencias y nuevas expresiones en las entidades federativas (1985-2010)*, disponible en: https://www2.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2013/2/feminicidio_mexico-1985-2010%20pdf.pdf?la=es&vs=1833

-----, *Prevención de la violencia contra las mujeres frente a COVID-19 en América Latina y el Caribe*, disponible en: <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20americas/documentos/publicaciones/2020/04/brief%20diagrama%20final.pdf?la=es&vs=4649>

-----, *Violencia y Femicidio de niñas y adolescentes en México*, ONU Mujeres, México, 2018, p. 47, disponible en: <https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2019/violencia%20y%20fem>

[inicio%20de%20nias%20y%20adolescentes%20en%20mxico_versin%20web.pdf?la=es&vs=5059](http://www.un.org/es/news/story/2020/04/1473572)

Organización de Estados Americanos, *Guía práctica de respuestas inclusivas y con enfoque de derechos ante el COVID-19 en las Américas*, disponible en: http://www.oas.org/es/sadye/publicaciones/GUIA_SPA.pdf

ONU, *Millones de mujeres sufrirán embarazos no deseados durante la pandemia de coronavirus*, disponible en: <https://news.un.org/es/story/2020/04/1473572>

-----, *Respuesta de COVID-19: Pongan a las mujeres y niñas en el centro de los esfuerzos para la recuperación de la pandemia del COVID-19*, disponible en: <https://www.un.org/en/un-coronavirus-communications-team/put-women-and-girls-centre-efforts-recover-covid-19>

-----, *El coronavirus golpea tres veces a las mujeres: por la salud, por la violencia doméstica y por cuidar de los otros*, disponible en: <https://news.un.org/es/story/2020/03/1471872?fbclid=IwAR1imjSHj6n9S6dYjEzv3ikMeZaPcGV5nJ0r3GVCDiAZFyqy6SMpcrqomJE>

OMS, *Alocución de apertura del Director General de la OMS en la rueda de prensa sobre la COVID-19 celebrada el 11 de marzo de 2020*, disponible en: <https://www.who.int/es/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>

Organización Panamericana de la Salud, *Coronavirus*, disponible en: <https://www.paho.org/es/temas/coronavirus>

Red Nacional de Refugios, *Comunicado*, disponible en: <https://www.facebook.com/RedNacionaldeRefugiosAC/photos/a.886447411371461/3491038424245667/?type=3&theater>

SEGOB, *Catálogo Nacional de Incidentes de Emergencia*, 2017, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/267176/Cat_logo_Nacional_de_Incidentes_de_Emergencia_9_1_1.pdf

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, *Información sobre violencia contra las mujeres, Incidencia delictiva y llamadas de emergencia 9-1-1*, información con corte al 30 de abril de 2020 disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1jew7rwBA09ub6dgROme4uFaOwYaF6hHv/edit>

Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración de la Secretaría de Gobernación, *Guía en Derechos Humanos para las Medidas COVID-19*, disponible en:

<http://www.alejandrocencinas.mx/home/guia-en-derechos-humano-para-las-medidas-covid-19/>

-----, *Observaciones sobre violaciones a derechos humanos durante la contingencia sanitaria por COVID-19*, disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/549001/OBSERVACIONES_SOBRE_VIOLACIONES_A_DERECHOS_HUMANOS_DURANTE_LA_CONTINGENCIA_SANITARIA_POR_COVID-19_2.pdf

UNODC, *Global Study on Homicide. Gender-related killing of women and girls*, disponible: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/GSH2018/GSH18_Gender-related_killing_of_women_and_girls.pdf

Legislación internacional

Comité de la CEDAW, *Recomendación general núm. 19. La violencia contra la mujer*, onceavo período de sesiones, 1992.

-----, *Recomendación general 28*, disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW/C/GC/28&Lang=en

Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso de la Masacre Puerto Bello vs. Colombia*, sentencia de 31 de enero de 2006, disponible en https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_140_esp.pdf

Organización de los Estados Americanos, *Convención Interamericana Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer "Convención De Belem Do Para"*, Artículo 8.

Organización de las Naciones Unidas, *Declaración y Plataforma de Acción de Beijing*, Medida 125 a).

Legislación nacional

Código Nacional de Procedimientos Penales, disponible en <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=jo1MZB7Tk4MkDjL7X1mKvZ7VGGAAKE3dzuqJNXtJfLeBwXQ8QJyvBMiNtOF3GIKi>

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, disponible en <http://legislacion.scjn.gob.mx/Buscador/Paginas/wfOrdenamientoDetalle.aspx?q=WVhKjmhCYz0ufl+8glULlOKRtBAaWgk3wJWIa8xCd3zP+J+u+m8GxYOketZi6x>

Modificación a la Norma Oficial Mexicana NOM-190-SSA1-1999, prestación de Servicios de Salud. Criterios para la atención médica de la violencia familiar, para quedar como NOM-046-SSA2-2005. Violencia familiar, sexual y contra las mujeres. Criterios para la prevención y atención, disponible en:
<https://www.cndh.org.mx/DocTR/2016/JUR/A70/01/JUR-20170331-NOR19.pdf>

Hemerografía

Animal Político, *Centro de Justicia para las Mujeres, ajustan servicios en contingencia por COVID-19*, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2020/04/centros-justicia-mujeres-servicios-contingencia-coronavirus-covid-19/>

-----, *Hacienda retiene los recursos para atención a violencia contra mujeres indígenas*, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2020/05/hacienda-retiene-recursos-atencion-violencia-mujeres-indigenas/>