



SE AUTORIZA PUBLICACIÓN EN OACDH

INFORME SOMBRA

DESAPARICIÓN DE MUJERES, ALERTA AMBER Y PROTOCOLO ALBA: CUANDO NO HAY VOLUNTAD PARA ENCONTRARLAS.

EN OCASIÓN DEL X INFORME DE MÉXICO.

CÁTEDRA UNESCO DE DERECHOS HUMANOS DE LA UNAM

Coordinación: Dra. Gloria Ramírez
2023

Coordinación

Dra. Gloria Ramírez Hernández. **Cátedra UNESCO de Derechos Humanos de la UNAM/ Federación Mexicana de Universitarias A.C.**

Lic. Marina Reyna Aguilar, Lic. Leticia Burgos Ochoa y Lic. Evangelina Flores Ceceña.
Red Nacional de Alertistas

Con la colaboración de:

Campeche: Red de Mujeres y Hombres por una Opinión Pública con Perspectiva de Género en Campeche; **Guerrero:** Asociación Guerrerense contra la Violencia hacia las Mujeres, A.C.; **Puebla:** Todos para Todos A.C.; **Querétaro:** ALiADAS Incidencia Estratégica; **Quintana Roo:** Consejo Estatal de Mujeres de Quintana Roo A.C.; **Sonora:** Red Feminista Sonorense; **Sinaloa:** Colectivo de Mujeres Activas Sinaloenses; **Tlaxcala:** Todos para Todos AC, Observatorio Ciudadano contra la violencia de género; **Zacatecas:** Coordinación Feminista Olimpia de Gouges A.C.

Azucena Enriquez. Secretaria Académica de la CUDH-UNAM
Jessica Hernández, Gabriela Trejo, Becarias de la CUDH-UNAM

Catedra UNESCO de Derechos Humanos de la
Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Edificio E, 3° piso. Circuito Mario de la Cueva s/n,
Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, CP.P. 04510, Ciudad de México
Tel: 56224800 ext. 84645 y 84646 Sitio web: www.catedraunescodh.unam.mx/catedra/catedra
Facebook: Cátedra Unesco de Derechos Humanos @CUDH.UNAM
Twitter: @CatedraUnescoDH

Red Nacional de Alertistas
Facebook: Red Nacional de Alertistas
Twitter: @Alertistas

Portada: Paola Cisneros

Informe sombra Desaparición de mujeres, Alerta Amber y Protocolo Alba: Cuando no hay voluntad para encontrarlas. En ocasión del X informe de México.

Este documento puede publicarse en la página web de la OACDH

Con apoyo del Proyecto PAPIIT IN302023 “25 años de informes ante la CEDAW en México. Balance, evaluación, resultados y avances”

Comunicación: cedawciudadanas@gmail.com

Informe sombra Desaparición de mujeres, Alerta Amber y Protocolo Alba: Cuando no hay voluntad para encontrarlas. En ocasión del X informe de México.

Recomendación 24 inciso d) al Noveno informe Periódico de México sobre violencia de género contra las mujeres.

24. El Comité recuerda su recomendación general núm. 35 (2017) sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la recomendación general núm. 19, y reitera su recomendación al Estado parte de que:

c) Simplifique y armonice en los estados los procedimientos de activación del Programa Alerta AMBER y el Protocolo Alba, agilice la búsqueda de las mujeres y niñas desaparecidas, adopte políticas y protocolos específicamente orientados a mitigar los riesgos asociados con la desaparición de mujeres y niñas, como el feminicidio y la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual y trabajo forzoso, y vele por que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas refuerce su perspectiva de género⁷.

De acuerdo a cifras del Registro Nacional de Personas Desaparecidas los Estados que reportan más desapariciones de niñas, niños y adolescentes son el Estado de México con 3152, Tamaulipas con 1736 y Ciudad de México con 1565 menores desaparecidos¹

Hasta el 30 de agosto de 2023 todavía se desconoce el paradero de 16,755 niñas y niños, este año suman 5 mil reportes de desaparición². Es importante mencionar que las desapariciones están afectando particularmente las niñas adolescentes de entre 12 y 17 años. Se tiene que 64,674 mujeres de 0 a 17 años están desaparecidas. Sin embargo, los hombres, son mayormente son localizados sin vida.

¹Secretaría de Gobernación. (2023). Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas. Comisión Nacional de Búsqueda. Obtenido de <https://versionpublicarncpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral>

² REDIM. (2023). Niñez y adolescencia desaparecida en México (a 30 de agosto de 2023). Blog de datos e incidencia política de REDIM. Obtenido de <https://blog.derechosinfancia.org.mx/2023/08/30/ninez-y-adolescencia-desaparecida-en-mexico-a-30-de-agosto-de-2023/>

La desaparición de niñas, niños y adolescentes se ha ido incrementando desde el 2006, sexenio en el que se registraron 2,171 después de que de 1963 a 2006 solo había registradas 158, lo que significó un aumento del 1,300%.³

Protocolo Alba

De acuerdo con el Informe que el Estado Mexicano entregó en agosto del 2020⁴, 20 entidades cuentan con el Protocolo Alba para la búsqueda y localización inmediata de mujeres y niñas desaparecidas. Por su parte, conforme a la investigación coordinada por la CUDH-UNAM, a la fecha, de las 32 entidades federativas, 26 cuentan con el Protocolo Alba en operación (Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, y Zacatecas). Por el contrario, en 6 entidades federativas (Aguascalientes, Campeche, Durango, Hidalgo, Oaxaca y San Luis Potosí) no se cuenta con el Protocolo Alba, pero existen procesos políticos y sociales que han incentivado a la pronta activación del mismo.

Cabe destacar que los estados de Oaxaca y Guerrero no cuentan con Protocolo Alba, pero sí con un mecanismo de búsqueda de mujeres denominado Alerta violeta (Guerrero) y Alerta Rosa (Oaxaca)

Sin embargo, solamente en Ciudad Juárez, Chihuahua el Protocolo Alba ha alcanzado una efectividad del 98% en cuanto a la localización de mujeres en ese municipio, de ahí la importancia de su implementación a nivel nacional⁵

En cuanto a los Comités técnicos de colaboración, destaca una desigualdad en el funcionamiento del Protocolo Alba, ya que hay estados que no cuenta con comités técnicos como Morelos y Nuevo León, lo cual no permite su correcta implementación.

Así mismo hay ausencia de coordinación entre los tres órdenes de gobierno y en particular entre las instituciones de procuración de justicia y las instituciones especializadas en

³ Chavez, F. (2023). En México, 18 menores de edad desaparecen cada 24 horas. Cuestiones. Obtenido de <https://cuestiones.com/nacional/18-menores-desaparecen-cada-24-horas/>

⁴ Información suministrada por el Estado Mexicano en relación con el seguimiento de las observaciones del noveno informe. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fMEX%2fCO%2f9&Lang=en

⁵ <https://www.gob.mx/conavim/articulos/protocolo-alba-la-busqueda-inmediata-de-mujeres-y-ninas-desaparecidas?idiom=es>

género. No existe homologación en relación al momento para iniciar la búsqueda inmediata de mujeres extraviadas o desaparecidas, por lo que es urgente que el Estado mexicano exija a los estados faltantes de Protocolo y de Comité Técnico instalarlos e implementarlos.

Cabe señalar, que en varias entidades no cuentan con información pública en los sitios web sobre el Protocolo Alba y su efectividad, así como tampoco de los resultados del trabajo de los Comités Técnicos de colaboración. Lamentablemente en varias entidades la aplicación del Protocolo Alba queda en decisiones políticas que minimizan o pretenden ocultar las desapariciones de mujeres.

Cabe señalar que recientemente el Gobierno mexicano anunció un cambio a nivel nacional respecto al funcionamiento del Protocolo Alba en ocasión del Examen Periodico Universal, sin embargo no existe información oficial al respecto. Suele suceder que se dan cambios en ocasiones ante las obligaciones de México cuando debe entregar informes, como en esta ocasión.

Alerta Amber

Actualmente, las entidades que cuentan con un Protocolo Estatal son 17: Campeche, Ciudad de México, Colima, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Veracruz.

La mayoría de las entidades cuentan con un sitio oficial de “Alerta Amber” y otros cuentan con páginas oficiales en redes sociales como Twitter, a través de las cuales dan a conocer las Alertas emitidas buscando una mayor difusión⁶, sin embargo, en estas redes y sitios web no hay documentos que permitan conocer los resultados de la implementación de la Alerta Amber.

Se debe contar con un protocolo estatal para la aplicación de la Alerta Amber en cada entidad federativa, sin embargo, hay entidades que no cuentan con uno o no es de dominio público, lo cual refleja la falta de armonización jurídica.

No hay información sobre los resultados de la implementación a nivel nacional y estatal de la activación de las alertas, además solo se informa de la localización de las niñas, niños y adolescentes localizados sin especificar la situación y estado de localización.

Por otra parte, de acuerdo con la investigación realizada, derivada de las entrevistas a 17 entidades federativas del país, 1. Campeche, 2. CDMX, 3. Chihuahua, 4. Colima, 5.

⁶ https://twitter.com/AAMBER_mx?ref_src=twsrc%5Egoogle%7Ctwcamp%5Eserp%7Ctwgr%5Eauthor

Durango 6. Estado de México, 7. Guerrero, 8. Morelos, 9. Nayarit, 10. Querétaro, 11. Quintana Roo, 12. San Luis Potosí, 13. Sinaloa, 14. Sonora, 15. Tlaxcala, 16. Veracruz y 17. Zacatecas, se informa lo siguiente:

A pesar de que en el Informe del Estado Mexicano que envió en agosto del 2020, se reporta que exhorta a procuradurías y fiscalías a promover la erradicación de elementos que limiten la acción inmediata ante la desaparición de mujeres y niñas, y a eliminar la espera de 72 horas para iniciar la búsqueda,⁷ en todas las entidades entrevistadas existe el Programa de Alerta AMBER y el Protocolo Alba, no obstante, en ninguna de las entidades funcionan de manera correcta, ya que, en algunos casos, las autoridades no permiten las activaciones de estos mecanismos de manera inmediata, sin que haya transcurrido un plazo de 72 horas como mínimo, como es el caso de la Ciudad de México, Colima y Sinaloa. Lamentablemente pasado este lapso de tiempo se ha comprobado que es más difícil localizar a las víctimas (el caso de Chihuahua que funciona mejor el protocolo ALBA lo demuestra).

Las organizaciones de los estados de Campeche, Ciudad de México, Colima, Querétaro, Quintana Roo y Tlaxcala señalaron en el caso de la Alerta AMBER y del Protocolo Alba no hay una actualización y difusión de los boletines, la organización de Colima menciona que las fichas de desaparición deberían ser difundidos por medios electrónicos y en las carreteras, además existe poco compromiso de las radiodifusoras y las páginas de los gobiernos municipales no colocan las fichas inmediatamente; la organización del estado de Querétaro especifica que falta promoción al público para la activación del mecanismo. La organización de Tlaxcala señala que falta una buena campaña de información sobre estos mecanismos.

Existe una revictimización y estigmatización de las víctimas y siguen persistiendo los prejuicios o estereotipos que reproducen los agentes del estado encargados de dichos protocolos (organizaciones de las entidades de Campeche, Sinaloa y Tlaxcala).

Otra problemática es la falta de acceso a la información sobre el seguimiento de la búsqueda de las mujeres y niñas desaparecidas, lo anterior es mencionado por las organizaciones de Campeche y Guerrero. La organización de Guerrero menciona que el Protocolo Alba existe desde 2016 y comenzó a operar a finales del 2018 no obstante, no se da información respecto a los municipios donde ocurrieron las desapariciones.

Además, las organizaciones de Campeche, San Luis Potosí y Sinaloa informan que la Alerta

7

https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CEDAW%2fC%2fMEX%2fCO%2f9&Lang=en

AMBER y el Protocolo Alba no se aplican de manera correcta, ya que, las activaciones no son clasificadas adecuadamente y no se investigan, lo que impide el ejercicio del protocolo y su correcta investigación.

Por su parte, las integrantes de la Mesa Ciudadana de Análisis de AVGM de San Luis Potosí, establecieron en diagnóstico de AVGM⁸ que: Existe gran fragmentación en las políticas públicas para poder abordar la aplicación de la Alerta AMBER y del Protocolo Alba.

Las organizaciones de Sonora y Zacatecas mencionan que hay una falta de capacitación y sensibilización de las y los operadores de dichos instrumentos y no hay acompañamiento a las víctimas de familiares de personas desaparecidas.

Para el caso de la Ciudad de México, la organización de la sociedad civil menciona que los obstáculos para la aplicación de la Alerta AMBER son los siguientes: 1) No se inicia la investigación en el último lugar donde se vio a la persona desaparecida para tener indicios/información de su paradero. 2) Se activa una búsqueda informal, solamente en hospitales y Ministerios Públicos y 3) La Cédula se puede activar sólo por un familiar.

En el estado de Durango existe el Protocolo Alba, sin embargo, no ha habido una sola investigación bajo ese marco y no se ha activado hasta el momento. En el estado de Guerrero, para el caso del Protocolo Alba, se publicó en 2017 y comenzó a funcionar hasta 2018 con 17 alertas activadas; 2019 con 70 y 2020 con 23. La información al respecto no es de fácil acceso para la sociedad civil.

Para la organización de Querétaro entre los obstáculos de la aplicación del Protocolo Alba se encuentra el centralismo de las capacitaciones que genera un problema de disparidad entre las zonas urbanas del estado y los municipios serranos. Por otro lado, si a las mujeres no se les considera que están en peligro real, no se activa el Protocolo. Los obstáculos de la aplicación del Protocolo Alba en el estado de Quintana Roo es que no hay una coordinación para actualizar la información de las personas localizadas.

La organización del estado de Sinaloa reporta que respecto a la aplicación de la Alerta AMBER y el Protocolo Alba, los obstáculos a considerar para una correcta aplicación son: 1) Falta de una socialización de los protocolos en las agencias de investigación, se debe conocer por los operadores del acceso a la justicia. 2) Hay inconsistencias en la aplicación de los protocolos.

⁸ https://diagnosticosp.colsan.edu.mx/files/avgm/DOCUMENTO_FEMINICIDIO.pdf?v=001

La organización de la sociedad civil de Sonora, especifica que no hay una correcta aplicación de la Alerta AMBER en el estado. La existencia en Sonora de las Buscadoras Guerreras y las Rastreadoras Guerreras son muestra de un cuestionamiento a las actuaciones de las autoridades responsables de la búsqueda de personas. Además, ni las cifras, ni los datos resultan coincidentes. Por lo que no se opera el protocolo Alba a pesar de estar en las exigencias de la primera y segunda petición de la AVGM.

La Alerta AMBER y el Protocolo Alba en el estado de Tlaxcala, operan recientemente por la presión de las recomendaciones de la AVGM. Para el estado de Zacatecas se informó que los obstáculos para la aplicación de los mecanismos de Alerta AMBER y Protocolo Alba son: 1) Falta mejorar los sistemas de coordinación 3) No todas las voluntades se mueven en la misma dinámica. 3) Detección de redes de trata y se ha iniciado un sistema de protección para las víctimas.

De acuerdo con las organizaciones de Guerrero, Puebla, Zacatecas, Querétaro, Sonora, Sinaloa, Campeche y Quintana Roo, se deben considerar los siguientes elementos para la correcta activación de la Alerta Amber:

1. Etiquetar recursos financieros y destinar recursos humanos suficientes para su real efectividad.
2. Considerar las denuncias por sustracción parental para activar la búsqueda de forma oportuna.
3. Mejorar la coordinación interinstitucional y capacidad de respuesta para evitar que saquen a las personas desaparecidas del Estado.
4. El sentido de urgencia de una Alerta
5. Que los días inhábiles no sen un obstáculo para generar las fichas de búsqueda.

Otras políticas y Protocolos para la investigación de Desaparición Forzada en materide género

Son 9 las entidades que cuentan con otras políticas y protocolos. Campeche, Ciudad de México, Colima, Guerrero, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tlaxcala y Zacatecas, de acuerdo con la información de las organizaciones de la sociedad civil.

La organización de Campeche informa que cuenta con cinco protocolos: 1) Protocolo de investigación ministerial, policial y pericial con perspectiva de género en delitos de violencia

sexual, 2) Protocolo de investigación de violencia contra la mujer en el ámbito familiar desde una perspectiva de género, 3) Protocolo de Actuación. Primer Respondiente, 4) Protocolo Alba en el Estado y la instalación de su Comité Técnico Interinstitucional, 5) Protocolo de identificación de víctimas de trata de personas.

Para el caso de Guerrero se mencionó que cuenta con cuatro protocolos: 1) Protocolo de búsqueda inmediata; 2) Protocolo de identificación forense; 3) Protocolo de búsqueda en vida y muerte; 4) Protocolo de notificación y entrega de cuerpo y 5) Protocolo Violeta, como una estrategia integral preventiva y de reacción inmediata para la protección o búsqueda de niñas y mujeres. Querétaro, en 2018, creó la Comisión Local de Búsqueda de Personas del Estado de Querétaro, de acuerdo con lo informado con la organización de la entidad.

La organización de la sociedad civil de Quintana Roo mencionó la campaña “Taxi Naranja” para sensibilizar y prevenir la violencia de género, así como el Protocolo para la atención médica, psicológica y jurídica de mujeres niñas y niños víctimas de violencia, el Protocolo de Atención a Víctimas del Estado Quintana Roo, y el Protocolo de órdenes de protección a Víctimas.

Para el caso de Sinaloa se mencionó que existe la Comisión de Búsqueda, con el trabajo de las mujeres y madres que buscan a sus desaparecidos. En Tlaxcala se encuentra el Protocolo de atención, reacción y coordinación en caso de desaparición de mujeres, niñas y adolescentes para el estado de Tlaxcala.

Zacatecas tiene el Protocolo de Atención a Mujeres Desaparecidas y el Protocolo de Actuación para las y los Agentes del Ministerio Público de la Procuraduría de Zacatecas en la Emisión, Seguimiento y Cumplimiento de Medidas y Órdenes de Protección en Casos de Mujeres en Situación de Violencia. La Ciudad de México mencionó el Protocolo de Atención Consular para Víctimas Mexicanas de Trata de Personas en el Exterior, el cual existe a nivel Federal

Protocolo de Investigación de Desaparición Forzada

Las organizaciones de Durango, Campeche, Guerrero, Nayarit, Zacatecas, Tlaxcala y Quintana Roo especificaron que no hay protocolo para la investigación de Desaparición Forzada en su Estado. Para el caso de Querétaro y Sonora mencionaron que si existe un programa o institución por parte del gobierno pero que no opera aún y no se ha difundido. Y para la entidad de Guerrero mencionó que existe una Comisión de Investigación Estatal, pero esta opera desconcentradamente de la Secretaría de Gobierno.

Por último, la organización de Sinaloa fue la única entidad donde se afirmó tener un protocolo funcional para la Investigación de Desaparición Forzada.

Protocolo de Investigación de Trata de Mujeres

Sobre los Protocolos de Investigación de Trata de Mujeres, las organizaciones de los estados de Campeche, Sinaloa y Tlaxcala afirmaron que en su estado si hay y opera correctamente algún protocolo. Sin embargo, de esos estados sólo la organización de Campeche dijo que cuentan con un diagnóstico y cifras de la situación, para el caso de San Luis Potosí y Sonora también mencionaron que cuentan con un Protocolo pero que no opera correctamente o falta trabajarlo. Las entidades sin protocolo alguno resultaron Durango, Guerrero, Nayarit, Quintana Roo, Zacatecas y Querétaro. Además, las entidades de Durango y Quintana Roo añadieron que no cuentan con carpetas de investigación o algún diagnóstico sobre la situación de la trata en su estado.

En resumen:

A pesar de que las 17 entidades cuentan con los mecanismos del Programa Alerta AMBER y el Protocolo Alba, **éstos no son aplicados de forma correcta en ninguna entidad**, ya que, entre sus principales obstáculos destacan: 1) La activación de las fichas de búsqueda tarda hasta las 72 horas, 2) Falta de difusión, actualización y de seguimiento a las investigaciones, 3) No existen campañas de información sobre la activación de los protocolos, 4) Existe una revictimización y estigmatización de las víctimas, 5) Falta de acceso a la información sobre el seguimiento de la búsqueda de las mujeres y niñas desaparecidas, 6) las activaciones no son clasificadas adecuadamente y no se investigan, 7) No hay capacitación y sensibilización de las y los operadores de dichos instrumentos 8) Ausencia de un acompañamiento a las víctimas de familiares de personas desaparecidas y 9) No hay coordinación en la aplicación efectiva de los mecanismos.

No todos los estados cuentan con políticas y protocolos específicamente orientados a mitigar los riesgos asociados con la desaparición de mujeres y niñas, y donde existen la aplicación no es eficaz ni eficiente

Preguntas al Estado mexicano:

- **¿Cómo ha planeado el Estado mexicano, armonizar el Protocolo Alba en todos los estados de la República y de igual forma conformar los Comités Técnicos de colaboración a nivel nacional e informar de los resultados de la**

implementación de forma periódica y pública?

- **Explique la importancia de armonizar la Alerta Amber en todos los estados de la República e informar de los resultados de la implementación de forma periódica y pública, así como de otorgar recursos para su mejor funcionamiento**

- **Si bien las Comisiones de atención a víctimas han sido operativas y necesarias, es importante que se asignen recursos suficientes para la operación de las Comisiones Ejecutivas Estatales de Atención a Víctimas y para la aplicación de la recién aprobada Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas y porparticulares.**

- **Se requiere contar con perspectiva de género en toda la intervención que se realice en términos de atención de la desaparición de personas: en las investigaciones de mujeres desaparecidas, y en la atención a las mujeres que buscan a sus familiares.**