

Ciudad de México a 01 de febrero de 2021

Señoras y señores
Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer
Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra
1211 Ginebra 10, Suiza
cedaw@ohchr.org

I(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, organización de la sociedad civil mexicana, se refiere, a continuación, a la información suministrada por México en relación con el seguimiento de las observaciones finales sobre su noveno informe periódico¹. En particular, informaremos sobre los incisos d) y e) del párrafo 24 de las Observaciones finales del Comité. La información que aquí proporcionaremos se obtuvo a partir de las solicitudes de información realizadas a las entidades encargadas de la implementación y aplicación de la Alerta Amber, el Protocolo Alba y la Alerta de Violencia de Género.

PÁRRAFO 24, d)

Simplificación y armonización del Programa Alerta Amber y el Protocolo Alba y agilización de la búsqueda de mujeres y niñas desaparecidas

Hasta el momento, nueve Entidades Federativas (EF) del país no implementan el Protocolo Alba². Dos de esas nueve EF se encuentran en proceso de adoptarlo.³ Tres EF no han instalado el Grupo Técnico de Colaboración, sin el cual la implementación efectiva del Protocolo se ve seriamente comprometida⁴. Algunas de las EF que no han adoptado el Protocolo Alba, implementan otros protocolos de búsqueda.⁵ En cuanto a la Alerta Amber, solo Baja California Sur reporta no activarla.

Además de la falta de implementación nacional del Protocolo, se observan también discrepancias en cuanto a su activación e implementación y a su coordinación con la Alerta Amber. Lo anterior muestra, como se señala a continuación, que aún no existe en el país armonización en cuanto a los procedimientos para la activación del Protocolo y de la Alerta y que los procedimientos de búsqueda

¹ CEDAW. Información suministrada por México en relación con el seguimiento de las observaciones finales sobre su noveno informe periódico, CEDAW/C/MEX/FCO/9, 21 de octubre de 2020.

² Aguascalientes, Baja California, Campeche, Durango, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí y Sonora.

³ Durango y Sonora.

⁴ Puebla, Morelos y Tabasco.

⁵ Durango - Protocolo Homologado de Búsqueda; Oaxaca - Protocolo Estatal para Búsqueda de personas no Localizadas de la Fiscalía General del Estado; San Luis Potosí - Protocolo de Reacción Inmediata; Sonora - Protocolo Especializado en la Investigación de casos de Desaparición de Mujeres, Niñas y Adolescentes.

de mujeres y niñas desaparecidas no son homogéneos ni ágiles. Esto trae como consecuencia la protección desigual de las mujeres y niñas contra la desaparición en el país.

Integración del Protocolo Alba

En la mayoría de las EF el Protocolo se integra de tres fases: 1) Recepción de la denuncia o reporte de la desaparición y/o no localización, apertura de la carpeta de investigación y realización de diligencias de búsqueda inmediata; 2) Solicitud de colaboración a diversas autoridades para profundizar las acciones de búsqueda e investigación; 3) Continuación de la investigación por hechos probablemente constitutivos de delitos⁶. En otras EF la integración es distinta: La Ciudad de México y Sinaloa, si bien siguen la lógica de las primeras dos fases, establecen como tercera fase la desactivación del Protocolo cuando se localiza a la persona desaparecida, siendo hasta entonces cuando se inician las investigaciones por la posible comisión de un delito; Colima integra el Protocolo con dos fases únicamente, en la primera se realizan ‘diligencias urgentes’ de búsqueda durante las primeras 12 horas y en la segunda se realizan ‘diligencias inmediatas’, cuyo propósito es profundizar en la estrategia de búsqueda y localización; Querétaro, Quintana Roo, Tabasco y el Estado de México establecen una fase específica para la difusión de la cédula o ficha de búsqueda. Querétaro implementa una primera fase previa a la activación del protocolo e inicio de la carpeta de investigación, consistente en el rastreo y búsqueda de registros de la víctima en el Departamento de Localización Telefónica; El Estado de México sigue un procedimiento particular: luego de recibir la denuncia o reporte de la desaparición, el Ministerio Público gira oficio a la Coordinación ODISEA para que elabore la cédula de búsqueda, la cual es posteriormente difundida en redes sociales y grupos de búsqueda; Tabasco incluye como fases específicas la adopción de medidas de protección, el consentimiento del entrevistado para difundir la ficha de búsqueda y la evaluación de riesgos que pudiera enfrentar la víctima.

Momento de activación del Protocolo Alba

La mayoría de las EF activan el Protocolo inmediatamente después de recibida la noticia o denuncia de la desaparición y/o no localización de una mujer o niña. Difieren de esta práctica el Estado de México, activándolo después de que el Ministerio Público gira oficio a la coordinación de ODISEA para la elaboración de la cédula de búsqueda; Querétaro lo activa después de haber solicitado el rastreo y búsqueda de registros de la víctima en el Departamento de Localización Telefónica sin haber obtenido resultados favorables; Sinaloa lo activa dentro de las primeras 12 horas después de recibida la denuncia, noticia o reporte de la desaparición, y; Puebla lo activa después de 24 horas, dentro de la fase dos del protocolo.

Criterios de activación del Protocolo Alba

Aunque la mayoría de las EF activa el Protocolo en todo caso de desaparición de mujeres y/o niñas, algunas EF han establecido requisitos adicionales para su activación. En Chiapas no procede la activación del protocolo cuando existe una denuncia o reporte por la no localización y/o desaparición de una mujer o niña, ya que para ello existe el programa de difusión de personas desaparecidas y/o no localizadas denominado “has visto a?”; Por el contrario, Veracruz no activa el Protocolo cuando se trata de un delito diferente al de desaparición forzada o desaparición cometida por particulares. Yucatán y la Ciudad de México no activan el Protocolo cuando consideran que debido a la difusión

⁶ Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Puebla, Yucatán, Veracruz y Zacatecas.

de la alerta se coloca en situación de riesgo a la persona desaparecida y/o no localizada. Quintana Roo no lo activa cuando de las investigaciones se deriva que la persona está bajo una medida de protección. Guerrero establece requisitos específicos para su activación, relacionados con el perfil de la víctima (que sea mayor de edad y que pertenezca a algún grupo vulnerable) y las circunstancias de la desaparición (que se suscite en colonia de la periferia, al salir del trabajo, etc.), a partir de los cuales se infiera que la víctima se encuentra en una situación de peligro inminente. En Querétaro y Yucatán el Protocolo no se activa cuando: se trata de un problema meramente familiar, la persona desaparecida y/o no localizada mantiene comunicación con familiares y/o amigos o se encuentra con personas con quienes tenga una relación cercana, se trate de ausencias voluntarias o conductas reincidentes, y/o en cualquier otra situación en la que no sea latente una situación de riesgo.

Formas de comunicación entre el Ministerio Público y las autoridades colaboradoras

Para la búsqueda de mujeres y niñas desaparecidas y/o no localizadas la comunicación debe ser rápida y efectiva. Sin embargo, algunas EF entablan comunicaciones únicamente por escrito y por oficio, ya sea de manera física o por mail⁷, mientras que otras hacen uso de vías económicas de comunicación como llamadas, mensajes y redes sociales - en adición a las comunicaciones formales por oficio - para favorecer la celeridad de las comunicaciones⁸.

Coordinación para la implementación de protocolos de búsqueda

La coordinación para la implementación del Protocolo Alba y la Alerta Amber tampoco es homogénea en el país. Algunas EF señalan que no pueden implementarse ambos mecanismos de búsqueda de manera simultánea⁹, pero otras señalan que pueden coexistir sin problema, activando ambos en el caso de desaparición y/o no localización de niñas.¹⁰ De aquellas EF que activan ambos mecanismos de manera simultánea, la mayoría activa primero el Protocolo Alba y luego evalúa la necesidad y el riesgo de activar la Alerta Amber¹¹.

Mitigación de riesgos asociados con la desaparición de mujeres y niñas

Es importante contar con información acerca de los perfiles de las víctimas y los sitios de desaparición y localización de la desaparición, para poder diseñar medidas de prevención y reducir no solo los riesgos asociados, sino también las desapariciones de mujeres y niñas. No todas las EF desglosan información sobre edad y sexo de la víctima, ni registran el municipio de la desaparición y/o localización. Solo once EF desglosan la edad, sexo y municipio de desaparición de la víctima¹²; siete

⁷ Ciudad de México, Colima, Estado de México, Sinaloa, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

⁸ Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Puebla, Querétaro, Quintana Roo y Tabasco.

⁹ Chiapas y Michoacán

¹⁰ Baja California Sur, Chihuahua, Guanajuato, Nayarit, Querétaro, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco, Veracruz y Zacatecas.

¹¹ Baja California Sur, Chihuahua, Guanajuato, Nayarit, Querétaro y Zacatecas.

¹² Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Estado de México, Michoacán, Querétaro, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.

EF desglosan la edad y/o sexo y/o municipio¹³; y cuatro EF solo informan sobre el número de personas desaparecidas y/o localizadas, sin desglosar ni la edad, ni el sexo ni el municipio de la desaparición¹⁴.

La información acerca de los municipios de desaparición y localización es importante para poder identificar posibles patrones de movilización de las víctimas con fines de explotación sexual y/o trabajo forzoso, así como posibles estructuras o redes criminales relacionadas. Al respecto, solo cinco EF proporcionan información detallada del lugar de la desaparición y el lugar de la localización¹⁵; otras cuatro EF manifiestan no poder proporcionar esta información ya que no sistematizan la información bajo estos rubros¹⁶.

COVID-19 y Búsqueda de mujeres y niñas

En México las acciones de búsqueda e investigación son consideradas actividades esenciales, por lo que formalmente no fueron suspendidas con motivo de la pandemia por COVID-19, sin embargo, sí se observaron complicaciones para llevar a cabo estas labores. La Ciudad de México y el Estado de México manifestaron experimentar dificultades para realizar acciones de búsqueda, ya que derivado de las recomendaciones de salud y la modalidad de “trabajo en casa” se cuenta con menor personal para realizar diligencias y las colaboraciones con diversas autoridades se han retrasado.

PÁRRAFO 24, e)

Evaluación de impacto

La falta de regulación del proceso de implementación y evaluación de la Alerta por Violencia de Género contra las Mujeres (AVGMs) en la ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) constituye uno de los principales obstáculos para evaluar el cumplimiento e impacto de las AVGMs en la reducción de la violencia contra las mujeres. Ni la LGAMVLV ni su reglamento establecen el procedimiento a seguir una vez dictada la declaratoria de AVGM.

En la práctica, las EF presentan su informe de cumplimiento al Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario (GIM), quien se encarga de evaluar el nivel de cumplimiento y emitir el dictamen de evaluación correspondiente. Pero cabe mencionar que esta práctica se ve limitada por la falta de presentación (o presentación incompleta/incorrecta) de informes de cumplimiento por parte de las EF. De acuerdo con la CONAVIM, para julio 2020 se habían presentado 17 informes de cumplimiento. De las 21 AVGMs declaradas se habían realizado solamente 12 dictámenes de evaluación para 9 AVGMs, permaneciendo sin evaluar 12 de ellas. A su vez, la CONAVIM, a través de los GIMs instalados, ha desarrollado la práctica de realizar evaluaciones preliminares de los

¹³ Colima, Guerrero, Guanajuato, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo y Sinaloa.

¹⁴ Ciudad de México, Jalisco, Nayarit y San Luis Potosí.

¹⁵ Oaxaca, Chiapas, Durango, Michoacán y Puebla.

¹⁶ Chihuahua, Estado de México, Guerrero y Zacatecas.

informes estatales, para dar tiempo a que éstos subsanen errores y así permitir la evaluación efectiva de las acciones implementadas¹⁷.

Armonización y coordinación

Los mecanismos de coordinación de las autoridades intervinientes en el proceso de implementación de las AVGMS no son homogéneos. De los Estados con AVGMS declaradas, algunos designan instituciones y/o autoridades estatales como mecanismos de coordinación¹⁸, otros se coordinan también a través del GIM¹⁹, y otros establecen mecanismos de seguimiento específicos para la AVGMS²⁰.

La participación de las autoridades municipales en el diseño e implementación de los planes de trabajo para la implementación de las declaratorias de AVGMS, se ve limitada dada la concentración de estas actividades en las autoridades estatales. La CONAVIM ha destinado esfuerzos para que los municipios sean involucrados en la implementación de las AVGMS, exhortándoles a que desarrollen e implementen planes municipales de atención a la AVGMS en armonía con el plan estatal. Para tal fin, la CONAVIM elaboró la guía para la elaboración de programas municipales para atender las AVGMS, sin embargo, del total de 689 municipios con AVGMS declaradas, solo 82 han presentado su plan municipal de trabajo a la CONAVIM. Únicamente los municipios alertados de los Estados de Michoacán, Puebla y Durango han presentado sus planes municipales; del Estado de México y Jalisco solo un municipio de cada Estado ha presentado su plan municipal; del resto de los Estados alertados, ningún municipio ha presentado su plan municipal.²¹

El grado y forma de participación de los municipios en la implementación de la AVGMS también ha sido irregular. Algunas autoridades municipales participan a través de procesos formativos y/o capacitación²²; otras participan únicamente en la ejecución de los planes de trabajo a nivel municipal, no en su elaboración²³; y otras sí participan activamente, tanto en la elaboración como en la ejecución de los planes de trabajo para la implementación de las AVGMS declaradas²⁴.

¹⁷ CONAVIM. Reporte de seguimiento de los mecanismos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres 2020, junio 2020, pág. 28

¹⁸ Campeche, Instituto de la Mujer del Estado; Jalisco, Panel de Gobierno y Secretaria de Igualdad Sustantiva entre Mujeres y Hombres; Michoacán, Nayarit, Puebla y San Luis Potosí, Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia de Género contra Mujeres; y Veracruz, Titular de la Dirección General de Consolidación del Nuevo Sistema de Justicia Penal.

¹⁹ Colima y Michoacán.

²⁰ Guerrero, Programa de Atención a la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres; Estado de México, Mecanismo de seguimiento de las Medidas de Seguridad, Prevención y Justicia para Atender y Erradicar las Violencias contras las Mujeres, Niñas y Adolescentes, y; Sinaloa, Programa Integral Alerta de Violencia de Genero contra las Mujeres Sinaloa.

²¹ Reporte CONAVIM

²² Campeche y Oaxaca.

²³ Nayarit, Sinaloa y Veracruz

²⁴ San Luis Potosí, Puebla, Michoacán y Estado de México.

Participación de ONGs / OSCs, academia, defensoras y defensores de derechos humanos y perspectiva de género y mujeres víctimas de violencia.

La CONAVIM, de acuerdo con la LGAMVLV, señala que la participación de estos actores sociales puede darse de la siguiente manera: 1) Las ONGs pueden ser peticionarias de la AVGM; 2) Expertos y expertas de la academia pueden participar en los grupos de trabajo (GT) y; 3) Tanto ONGs como víctimas pueden ser convocadas por los GIMs para participar en sus sesiones y evaluar el cumplimiento de las medidas de la AVGM. Cabe mencionar que ni la LGAMVLV ni la CONAVIM se pronuncian sobre la participación de defensores y defensoras de la perspectiva de género y los derechos humanos en el mecanismo de la AVGM. La CONAVIM señala que la participación de estos actores sociales “puede llegar a darse”, sin establecer criterios, forma, ni grado de participación.

La CONAVIM tiene registro de que el 86.5% de las solicitudes de AVGM han sido presentadas por OSC²⁵ y que en 10 de los GT participan las OSCs peticionarias de la AVGM²⁶. Asimismo, tiene registro de que 94 personas de la academia participan ya sea en los GT o en los GIMs²⁷. De acuerdo con los informes de cumplimiento presentados por algunos Estados, el involucramiento de las OSCs en el mecanismo de la AVGM se da principalmente mediante capacitaciones, sea como oferentes o recipientes de las mismas,²⁸ y mesas de trabajo u organismos técnicos para la implementación de las medidas contenidas en la declaratoria de la VGM²⁹. Como buena práctica, vale la pena mencionar que el Estado de Morelos desarrolló una metodología para la elección de invitadas e invitados de la Academia y/o OSC que habrán de integrarse al Sistema Estatal para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (SEPASE), mecanismo encargado de la coordinación e implementación de la AVGM.³⁰ En Michoacán, Morelos y Nuevo León se incluye también la participación de la academia. Cabe resaltar que no se tiene registro sobre la participación de defensores y defensoras de derechos humanos y de la perspectiva de género, ni de mujeres víctimas de violencia en el mecanismo de la AVGM.

RECOMENDACIONES

I(dh)eas solicita al Comité considerar, para ser señaladas al Estado, las siguientes recomendaciones:

1. Promover la adopción e implementación nacional del Protocolo Alba

²⁵ Reporte CONAVIM, pág. 12.

²⁶ Reporte CONAVIM, pág. 15. Dichos GT corresponden a los Estados de Chiapas, Veracruz, Durango, Morelos, Guerrero, Zacatecas, Sinaloa, Jalisco, Nuevo León y San Luis Potosí.

²⁷ Reporte CONAVIM, pág. 18.

²⁸ Tercer Informe Anual de la implementación de las medidas contenidas en la declaratoria de AVGM en Nuevo León, 2019; Informe Anual de implementación del mecanismo AVGM en Quintana Roo, 2019.

²⁹ Resumen ejecutivo de la AVGM Chiapas, 2017; Informe de Implementación del mecanismo de AVGM Morelos, 2019; Informe Quintana Roo; Informe Nuevo León; Informe Anual de Cumplimiento de la AVGM Colima, 2018; Informe de acciones realizadas para atender la AVGM Michoacán, 2019.

³⁰ Informe Morelos

2. Promover la homologación nacional del Protocolo Alba en cuanto a los criterios de activación, su composición trifásica y la coordinación con otros protocolos especializados en la búsqueda de mujeres y niñas, especialmente la Alerta Amber y el Protocolo Homologado de Búsqueda.
3. Promover la recopilación y sistematización de información relevante sobre el perfil de las víctimas, el lugar y circunstancias de la desaparición, para diseñar estrategias efectivas de prevención de la desaparición y los riesgos asociados a la misma.
4. Elaborar, implementar y socializar mecanismos homogéneos de rendición de cuentas que posibiliten la presentación de información sobre la implementación del Protocolo Alba
5. Adoptar las medidas necesarias para superar las dificultades ocasionadas por el COVID-19 en la activación e implementación de los Protocolos de búsqueda de mujeres y niñas.
6. Promover las reformas necesarias a la LGAMVLV y su reglamento para regular: 1) el proceso a seguir una vez declarada la AVGM, estableciendo plazos específicos para la presentación de informes estatales, así como las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento; y 2) la forma y grado de participación de ONGs, academia, defensores y defensoras de derechos humanos y mujeres víctimas de violencia en el mecanismo de la AVGM.
7. Promover la socialización e implementación de la metodología para la elaboración del informe anual de cumplimiento de la AVGM, y la guía para la elaboración de programas municipales para atender las AVGM, ambas elaboradas por la CONAVIM.
8. Incentivar la participación directa de las autoridades municipales en la elaboración, ejecución y monitoreo del plan de trabajo de implementación de la declaratoria de AVGM
9. Crear e implementar un mecanismo nacional de evaluación del impacto del mecanismo de la AVGM, que permita medir no solo el cumplimiento de las EF, sino también la repercusión del mecanismo de la AVGM en la disminución de la violencia contra las mujeres en México.

Con sentimientos de estima y consideración,

Juan Carlos Gutiérrez Contreras
Director General
juancarlos@idheas.org.mx

Arely Varela
Abogada experta Género
juridico@idheas.org.mx

ANEXO:

A través de la Plataforma Nacional de Transparencia se realizaron solicitudes de acceso a la información a las siguientes Entidades Federativas y Autoridades entre los meses de julio y septiembre 2020:

- Baja California (Folios 733120 y 732120)
- Baja California Sur (Folios 00291120, 00291320 y 00331120)
- Campeche (Folios 100363320, 100365620, 100535820 y 100414120)
- Chiapas (Folios 00723620, 00727720 y 00826020)
- Chihuahua (Folios 083302020, 083322020 y 097562020)
- Ciudad de México (Folios 0113100074120, 0101000127220 y 0113100074420)
- Coahuila (Folios 00683920, 00684020, 00684120, 00684220 y 00684320)
- Colima (Folios 00292120, 00291920, y 00329120)
- Durango (Folios 00404820, 00404920, 00479320 y 00478920)
- Estado de México (Folios 532420 y 00116/SJDH/IP/2020)
- Guanajuato (Folios 01543020, 01546020 y 01820020)
- Guerrero (Folios 00487720, 00487820 y 00489520)
- Jalisco (Folios 04803420, 04804320, 05793220, 05794920, 05795020, 05795220 y 04820220)
- Michoacán (Folios 00825320, 00825420, 00926120, 00926220 y 00827020)
- Morelos (Folios 583520, 583120 y 587320)
- Nayarit (Folios 000294120, 00294420, 00295320 y 00349920)
- Nuevo León (Folios 977320)
- Oaxaca (Folios 00780320, 00780620 y 00792820)
- Puebla (Folios 01451320, 01461620 y 01470020)
- Querétaro (Folios 00519020, 00519220, 00674020 y 00674220)
- Quintana Roo (Folios 00674020 y 00674220)
- Sinaloa (Folios 00906220, 00906620, 01046820, 01046920, 01047020 y 01046320)
- San Luis Potosí (Folios 00930720, 00931220 y 00932820)
- Sonora (Folios 00711520 y 00712320)
- Tabasco (Folios 00776920 y 00777220)
- Tamaulipas (Folios 659820, 545320 y 545220)
- Tlaxcala (Folios 00335220 y 00335720)
- Veracruz (Folios 01264220, 01264920 y 01455620)
- Yucatán (Folios 01074420 y 01074720)
- Zacatecas (Folios 00531020, 00531320, 00597820 y 00532420)
- CONAVIM (Folios 0000400190720 y 0000400190820)