FLACSO
MÉXICO

Observatorio
sobre Desaparición
e Impunidad

Nombrarlas **para encontrarlas**

Contexto, dinámicas y respuestas en torno a la desaparición de mujeres en el centro de México

Karina Ansolabehere, Jeraldine del Cid, Volga de Pina Ravest,
Alvaro Martos y Sandra Serrano

Nombrarlas para encontrarlas

Contexto, dinámicas y respuestas en torno a la desaparición de mujeres en el centro de México

Septiembre 2021

Observatorio sobre Desaparición e Impunidad en México (ODIM)

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México

Coordinadora:
Sandra Serrano

Autoras:
Karina Ansolabehere
Jeraldine del Cid
Volga de Pina Ravest
Alvaro Martos
Sandra Serrano

Editorial:
Producción editorial, Daniela Campos
Gráficas y mapas, Emigdio Cano

Corrección de estilo:
Eylin Rocha

Información y contacto:
observatorio.desapariciones@flacso.edu.mx

Nombrarlas para encontrarlas. Contexto, dinámicas y respuestas en torno a la desaparición de mujeres en el centro de México. © 2021 by Observatorio sobre Desaparición e Impunidad en México. Is licensed under CC BY-NC-ND 4.0. To view a copy of this license, visit http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/

Este documento es posible gracias al generoso apoyo de la Confederación Suiza.
El contenido es responsabilidad del Observatorio sobre Desaparición e Impunidad en México y no necesariamente refleja las opiniones de la Confederación Suiza.

Contenido

1 Introducción 7

1. El género en las desapariciones 8
2. El marco jurídico sobre la desaparición de mujeres 9
3. Sobre el estudio 17

2 Análisis de las desapariciones de mujeres y sus contextos en la región metropolitana del Valle de México (RMVM) 18

1. Nota metodológica 19
2. Modos de victimización 21
   - 2.1. Desaparición de mujeres respecto de desaparición de hombres 24
   - 2.2. Las desapariciones de las mujeres y de los hombres en el espacio 25
3. Contexto de victimización 29
   - 3.1. Ciudad de México (CDMX) 32
   - 3.2. Estado de México (EDOMEX) 32
   - 3.3. Morelos 33
   - 3.4. Puebla 33
   - 3.5. Tlaxcala 34
4. Víctimas: características de las mujeres desaparecidas 34
5. Perpetradores 37
   - 5.1. Ciudad de México (CDMX) 39
   - 5.2. Estado de México (EDOMEX) 40
   - 5.3. Morelos 41
   - 5.4. Puebla 42
   - 5.5. Tlaxcala 42
6. Respuestas en materia de búsqueda 43
   - 6.1. Ciudad de México (CDMX) 46
   - 6.2. Estado de México (EDOMEX) 46
   - 6.3. Morelos 47
   - 6.4. Puebla 48
   - 6.5. Tlaxcala 49

7. Respuestas en materia de investigación y procuración de justicia 49
8. Regímenes de violencia en la RMVM 51
9. Conclusiones 54

3 La coordinación interinstitucional para la búsqueda de **mujeres en el centro de México: alcances, limitaciones y perspectivas** 56

1. Contexto normativo: avances y retos de la coordinación para la búsqueda 57
   1.1. Avances en materia normativa para la coordinación interinstitucional 58
   1.2. Desafíos y retos en materia normativa para la coordinación interinstitucional 60
2. La coordinación para la búsqueda de mujeres desaparecidas: dinámica de dispersión y retos de reagrupamiento a nivel local 63
   2.1. La coordinación como resultado de la capacidad institucional y de gestión 64
   2.2. Escenarios heterogéneos de coordinación y despliegue operativo diferencial de los mecanismos especializados 65
   2.3. Despliegue operativo diferencial e incidencia disímil para la activación de los protocolos especializados de búsqueda 66
   2.4. Dificultades de coordinación para la planificación de las búsquedas 68
   2.5. Dificultades en la transmisión de información: retos y desafíos de coordinación 71
3. La colaboración y coordinación interestatal 74
4. La coordinación a partir de aspectos no formales: buenas prácticas, riesgos y desafíos 76
   4.1. Los medios informales de coordinación a nivel intraestatal 77
   4.2. Los medios informales de coordinación a nivel interestatal 78
5. Asuntos de atención específica para la coordinación de la búsqueda de mujeres 79
   5.1. Las mujeres bajo el resguardo del Estado y la protección de datos sensibles 79
   5.2. La inexistencia de coordinación para la producción de conocimiento 81
6. Conclusiones 83

4 Conclusiones generales 84

5 Recomendaciones generales 88

1. Contextualizar las desapariciones de mujeres 89
2. Identificar los regímenes de violencia operantes 89
3. Coordinación 90

6 Anexos 92

1. Anexo 1: Guión de entrevistas 93
2. Anexo 2: Matriz de sistematización de información secundaria 95
3. Anexo 3: Guión de entrevistas 95

7 Referencias 96

Índice de figuras

1 Gráficas

1. Dinámica de las desapariciones (personas desaparecidas, no localizadas y localizadas, y personas que permanecen desaparecidas) en la RMVM (2000-2020) 21
2. Dinámica de las desapariciones; proporción de mujeres desaparecidas, localizadas y no localizadas (MDLYNL), y proporción de mujeres desaparecidas no localizadas (MDNL) en la RMVM (2000-2020) 22
3. Proporción de no localización de mujeres respecto del total de personas desaparecidas, no localizadas y localizadas, y respecto de las mujeres desaparecidas, localizadas y no localizadas en la RMVM 2000-2020 23
4. Correlación entre los hombres desaparecidos localizados y no localizados, y las mujeres en la misma situación en la RMVM 24
5. Dinámicas de localización de mujeres y hombres en la RMVM 2000-2020 25
6. Relación entre Homicidio Doloso (HD) y Mujeres Desaparecidas No Localizadas y Localizadas (MUDNLYL) (2015-2020) RMVM 29
7. Relación entre Homicidio Doloso (HD) y Mujeres Desaparecidas y No Localizadas (MUDNL) (2015-2020) RMVM 30

8. Relación entre feminicidios (FEM) y mujeres desaparecidas, no localizadas y localizadas (MUDNLyL) 2015-2020 ZMVM 30
9. Incidencia de delitos considerados 2015-2020 en la CDMX 32
10. Incidencia de delitos considerados 2015-2020 en el Estado de México 32
11. Incidencia de delitos considerados 2015-2020 en Morelos 33
12. Incidencia de delitos considerados 2015-2020 en Puebla 33
13. Incidencia de delitos considerados 2015-2020 en Tlaxcala 34
14. Promedio de edad de personas desaparecidas, localizadas y no localizadas por sexo y entidad federativa 35
15. Promedio de edad de las personas desaparecidas y no localizadas por sexo y entidad federativa 35

2 Ilustración

1. Etapas de investigación 19

3 Mapas

1. Tasa de mujeres desaparecidas en la RMVM 26
2. Tasa de hombres desaparecidos en la RMVM 26
3. Averiguaciones previas y carpetas de investigación por desaparición forzada por entidad en la RMVM 50
2

4 Tablas

1. Leyes locales del sistema de atención a la desaparición de personas 11
2. Dimensiones de análisis consideradas en el estudio 20
3. Municipios con mayor incidencia de desapariciones de mujeres respecto de las mujeres desaparecidas en cada entidad federativa 27
4. Tasa de mujeres desaparecidas localizadas y no localizadas, y hombres en igual situación en la RMVM 28
5. Correlación entre los delitos analizados y las mujeres desaparecidas, no localizadas y localizadas, y las mujeres que continúan desaparecida 31
6. Víctimas por entidad según su nacionalidad 36
7. Número de sentencias locales en primera instancia emitidas por delito de desaparición forzada 50
8. Carpetas de investigación o averiguaciones previas y procesos iniciados en casos de desaparición forzada 51

1
Introducción

Sandra Serrano y Volga de Pina

La desaparición de personas en México constituye un grave problema de derechos humanos que puede ser caracterizado como una violación generalizada y persistente. Es persistente porque desde 2007, después del inicio de la llamada "guerra contra el narcotráfico", la desaparición de personas no ha cesado[1]. Por ello, para entender las desapariciones en el país es necesario partir de temporalidades y espacios geográficos determinados. Ocurren en todos lados desde hace más de 15 años, pero las dinámicas difieren, lo mismo que los perpetradores, las víctimas y las causas.

De ahí que en algunas zonas del país la desaparición de mujeres no sea tan evidente, mientras que en otras son las principales víctimas. Tal es el caso de la zona central del país, en particular la Ciudad de México, el Estado de México, Morelos, Puebla y Tlaxcala, que son las entidades en las que se enfoca este estudio. En este sentido, este documento busca aportar información para caracterizar las desapariciones de mujeres en esta zona del país y los problemas de coordinación que éstas imponen. Lo anterior, a fin de aportar recomendaciones en materia de recopilación e intercambio de información y de coordinación que permitan profundizar el entendimiento de la desaparición de mujeres en la zona central del país, así como mejorar las respuestas de las distintas autoridades que participan en tareas de búsqueda e investigación al interior de las entidades, pero también entre ellas.

El estudio abreva de la metodología para el análisis de contexto de las desapariciones y de las respuestas estatales desarrollado por el Observatorio sobre Desaparición e Impunidad en México (ODIM) en los últimos seis años[2]. Desde el ODIM, con este estudio, también se busca profundizar en la dimensión de género para entender las desapariciones que se perpetran en el país y que incide en su dinámica, en quiénes son los perpetradores, en quiénes son las víctimas y, particularmente, en las distintas conexiones que implica la violencia de género, la violencia criminal y la estatal para complejizar el régimen de violencia en el que se llevan a cabo las desapariciones en México (Ansolabehere and Martos, 2021).

1 La desaparición forzada existe en México desde hace décadas, durante la guerra sucia de los años 70 cientos de personas fueron desaparecidas por el Estado. Sin embargo, las características de las desapariciones de 2007 a la fecha responden a un régimen de violencia de mayor complejidad, donde hay una multiplicidad de perpetradores, muy distintas víctimas y diferentes fines por los que se comete la desaparición (Ansolabehere and Martos, 2021).

2 El ODIM es un proyecto de investigación integrado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México, el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, el Programa de Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota y la Universidad de Oxford. Página web: https://odim.juridicas.unam.mx

1 El género en las desapariciones

El género es causa o consecuencia de la desaparición de las mujeres. A veces, una mujer es desaparecida por una razón de género, es decir, por ser mujer; y, en otras, son los efectos de la desaparición los que conllevan una razón de género. Como sea, la desaparición de las mujeres tiene una dimensión de género que debe ser visibilizada y considerada.

En los casos de desaparición documentados ante distintas instancias nacionales e internacionales (Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias, 2013; Dulitzky and Lagos, 2015; Comité CEDAW, 2018) es posible notar algunas características que evidencian que la razón de género opera como causa de la desaparición, por ejemplo: el autor es pareja, familiar o tiene alguna relación sexoafectiva con la víctima; existen fines sexuales que, en ocasiones, pueden constituir explotación sexual; el cuerpo o los restos mortales de una víctima de feminicidio son ocultados y, por tanto, continúa reportada como desaparecida sin que su familia sepa qué fue lo que le sucedió; se presenta explotación laboral, trabajos o servicios forzados cuando éstos se relacionan con tareas de cuidado u otras fuertemente marcadas por el género (como tareas de limpieza, atención a personas heridas, alimentación), o se busca enviar un mensaje de amenaza o castigo a un hombre con el que una mujer tiene una relación familiar, sentimental o similares, o para que éste entregue algún bien o haga o deje de hacer algo, sea dentro de un contexto de un conflicto o no, entre otras situaciones.

Por otro lado, cuando la razón de género se presenta como consecuencia, las desapariciones de mujeres suceden por otras causas como el haber sido privadas de libertad con alguien más, contra quien realmente se dirigía el crimen; en el marco de un enfrentamiento que culmina con la privación de la libertad de quienes fueron testigos; o en lugares donde son privadas de libertad una multiplicidad de víctimas (como casos de desapariciones en bares o lugares similares efectuadas como castigo a la persona propietaria por negarse a pagar el "cobro de piso" que exigen los grupos criminales o incluso operativos de fuerzas policiales que culminaron con múltiples víctimas). Lo que se presenta en este segundo nivel es la existencia de riesgos o afectaciones desproporcionadas o particulares, pues el género determina que las mujeres sean más vulnerables a sufrir violencia sexual y embarazo forzado, daños y estigmatizaciones resultantes, y quebrantamiento de las estructuras familiares e, incluso, el posible nacimiento de niños o niñas en cautiverio (Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias, 2013).

En ambos casos, las razones de género permiten ubicar una serie de riesgos particulares de las víctimas frente a los que se tienen deberes reforzados de debida diligencia. El Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará (MESECVI) reconoce que existen desapariciones forzadas de mujeres y que, aun cuando no se acredite que se cometen en razón del género, son de una gravedad especial. Lo anterior, en tanto que las desapariciones suelen implicar violencia de

género y exigen, por tanto, que se desarrolle una investigación a partir de deberes reforzados para garantizar que se respeten los derechos a la vida, integridad, libertad y seguridad, al respeto a su dignidad, a no ser sometidas a tortura, a la igualdad de protección ante la ley y de actuar con debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar todo acto de violencia contra las mujeres, y asegurar la adopción de medidas, mecanismos y procedimientos para garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, incluido el acceso a la justicia. Además, señala que la mayoría de asesinatos de mujeres están precedidos por su desaparición, o bien ésta se da durante un proceso de trata de personas e incluso que, en el caso de niñas, se presentan adopciones ilegales y se relacionan con la existencia de grupos delincuenciales organizados y pandillas que generan tasas elevadas de homicidios y delincuencia en general (MESECVI, 2018).

También la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) ha señalado que las desapariciones de mujeres constituyen violencia de género y, por tanto, deben adoptarse todas las medidas necesarias, en el marco de la debida diligencia reforzada, para buscar a las mujeres con perspectiva de género. Lo anterior, considerando que en muchas ocasiones la desaparición es una consecuencia de otros actos de violencia de género y no un fin en sí mismo (CorteIDH, 2009, 2014, 2017). Esto es relevante porque muchas mujeres son desaparecidas por la violencia de género perpetrada por particulares, ya sean individuos o grupos criminales, pero donde no es identificable la intervención de una autoridad. Así, se trata de mujeres desaparecidas, pero donde no se está en presencia de una desaparición forzada, sino de una desaparición cometida por particulares.

La desaparición de las mujeres no es, por tanto, un asunto aislado, sino que se conecta con las distintas formas de violencia y con las distintas dinámicas de la desaparición en el país. Sin embargo, ha quedado relativamente invisibilizada de las demandas en torno a la búsqueda y en los marcos jurídicos creados para atender las desapariciones.

2 El marco jurídico sobre **la desaparición de mujeres**

Las desapariciones de mujeres, adolescentes y niñas requieren aproximaciones legales y metodológicas particulares tanto porque se relacionan con una multiplicidad de delitos considerados complejos (desapariciones, feminicidios, trata de personas, entre otros) como por su vinculación con la violencia de género. Sin embargo, además de los problemas relacionados con la falta de capacidades de las instituciones que intervienen en las tareas de búsqueda e investigación y su descoordinación, existen algunos retos a nivel jurídico/normativo que abonan a la debilidad de las respuestas estatales ofrecidas.

En las respuestas estatales frente a las desapariciones de mujeres, adolescentes y niñas en las entidades del centro de México intervienen, principalmente, las políticas y mecanismos creados para

atender la desaparición de personas, dentro de los que se encuentran las comisiones de búsqueda de personas, las fiscalías especializadas en investigación de las desapariciones forzadas y cometidas por particulares, y los tres principales protocolos aplicables a las tareas de búsqueda e investigación (todos de alcance nacional), que son el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas (SNB, 2020), el Protocolo Adicional para la Búsqueda de Niñas, Niños y Adolescentes (SNB, 2021) y el Protocolo Homologado de Investigación para los delitos de Desaparición Forzada y Desaparición Cometida por Particulares (PGR-CNPJ, 2018).

Sin embargo, también son relevantes algunos instrumentos e instancias que se identifican con otro grupo de políticas dentro de las cuales las desapariciones de mujeres, históricamente, han sido un tema central, que son las de atención a la violencia contra las mujeres[3] . Dentro de este grupo destacan los Protocolos Alba para la búsqueda inmediata de mujeres, adolescentes y niñas, las fiscalías especializadas en la investigación del feminicidio o la violencia contra las mujeres, y las alertas de género, que tienen aplicación e intervención en tareas de búsqueda e investigación, o en la definición de algunas estrategias en estos rubros, respectivamente.

Sobre los Protocolos Alba, es importante mencionar que –aunque se adscriben a este segundo grupo de políticas– actualmente, son aplicados y coordinados principalmente por las fiscalías especializadas en la investigación de las desapariciones en las cinco entidades de la región, por ser las que concentran las tareas de búsqueda de personas (Fiscalía General del Estado de Morelos, 2018; Gobierno de la Ciudad de México, 2018; Gobierno del Estado de México, 2017; Gobierno del Estado de Tlaxcala, 2017 y Orden Jurídico Poblano, 2019).

Los principales retos derivan, por un lado, de la poca visibilidad de las desapariciones de mujeres dentro del marco jurídico especializado que rige la actuación de las comisiones de búsqueda de personas y las fiscalías especializadas en la investigación de las desapariciones forzadas y cometidas por particulares que, actualmente, tienen el liderazgo y la coordinación de la búsqueda de mujeres desaparecidas en las entidades de la región. Aunque dentro de las políticas de atención a las desapariciones se cuenta con un abordaje novedoso y amplio sobre la búsqueda –y localización– de personas desaparecidas, no resulta del todo idóneo frente a las desapariciones de mujeres, porque no se reconocen adecuadamente sus características particulares.

A nivel regional, es claro el impacto positivo de la Ley General en materia de Desaparición de Personas (LGDP), las leyes estatales en la materia y los protocolos homologados de búsqueda y de investigación que derivan de ésta. Su implementación y difusión sí ha logrado que sean las comisiones de búsqueda y las fiscalías especializadas en investigación de las desapariciones las que concentren a nivel local los casos recientes, ya sea porque los iniciaron directamente o porque les fueron canalizados por otras instituciones donde se reciben reportes, noticias o denuncias (como centros de atención telefónica a emergencias, fiscalías o unidades de investigación ubicadas en municipios de las entidades o unidades policiales).

3 Aunque en alguna medida también resulta aplicable la normatividad relacionada con la investigación y sanción de la trata de personas y la protección de niñas, niños y adolescentes, éstos son mecanismos secundarios, pues aplican en un menor número de casos y, por tanto, existe poca información sobre su grado de utilización en casos de mujeres desaparecidas.

Únicamente Morelos no cuenta con una ley estatal homóloga a la LGDP. En ese caso, la búsqueda e investigación se rigen por lo dispuesto en una ley anterior sobre desaparición forzada, por el decreto de creación de la Comisión Local de Búsqueda (CLB) y por lo que dispone la Ley Orgánica de la Fiscalía General respecto a las competencias de la fiscalía especializada en investigación de las desapariciones.

En el resto de las entidades estudiadas, las fiscalías especializadas en la investigación de las desapariciones se rigen, además de las leyes locales en la materia, por lo que disponen las leyes orgánicas o acuerdos que modificaron su competencia.

Tabla 1: Leyes locales del sistema de atención a la desaparición de personas

	Nacional	Ciudad de México	Estado de México	Morelos	Puebla	Tlaxcala
Sistema de atención a la desaparición de personas	Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (LGD) – 2017	Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México-2019	Ley en materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado Libre y Soberano de México-2019	Ley para prevenir, atender y erradicar la Desaparición Forzada de personas para el Estado de Morelos-2015 Decreto por el que se crea y regula el Órgano Desconcentrado denominado Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Morelos-2019	Ley de Búsqueda del Estado de Puebla-2021	Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Tlaxcala-2021

Fuente: elaboración propia basado en RNPDNO

Este marco también ha permitido una mejora importante en cuanto a la búsqueda inmediata. Con la creación de las comisiones de búsqueda de personas (CBP) se cubrió un vacío que existía anteriormente, porque el inicio de la búsqueda no está sujeto a la existencia de un delito, ni a la apertura de una carpeta de investigación. Además, las fiscalías especializadas en la investigación de las desapariciones también han mejorado bastante en este aspecto, en gran medida, porque aplican los Protocolos Alba, que también priorizan la búsqueda inmediata. En gran parte de los casos recientes se concluye favorablemente con una localización con vida.

El gran aporte de este andamiaje jurídico es que dispone obligaciones concretas de búsqueda de personas e instancias encargadas de cumplirlas (comisiones de búsqueda de personas, fiscalías especializadas y otras autoridades como las instituciones de seguridad pública). El modelo de búsqueda que contiene esta ley parte de una definición extensa de persona desaparecida. Conforme lo que dispone la

LGD y los instrumentos normativos locales:

> Una persona desaparecida es aquella cuyo paradero se desconoce y se presume, a partir de cualquier indicio, que su ausencia se relaciona con la comisión de un delito (LGD, art. 4, fracción XV), la que no refiere sólo a los delitos contemplados en la LGD, que son la desaparición forzada o cometida por particulares, sino también unos más como la trata de personas, feminicidio, homicidio, sustracción, secuestro, entre otros.

Esto ha permitido centrar las desapariciones al margen de la posible comisión de cualquier delito y, por tanto, desplegar acciones de búsqueda inmediata oportunamente.

Sin embargo, en aquellos casos en los que las víctimas continúan desaparecidas, el marco de atención a las desapariciones presenta limitaciones y el cauce que siguen los casos se vuelve más complejo. Con el agotamiento de la búsqueda inmediata se actualizan las hipótesis sobre la comisión de un delito, ya sea porque se logró reunir información que lo demuestre o por el transcurso del tiempo. En la práctica, las desapariciones, en general, no son resultado de un sólo tipo de delito, sino de varios. En este caso, los métodos de las comisiones de búsqueda y de las fiscalías especializadas en investigación de las desapariciones forzadas y cometidas por particulares pueden resultar menos eficaces.

En primer lugar, porque están pensados para atender a los patrones y tipos de perpetradores característicos de las desapariciones forzadas o cometidas por particulares, y no a los de la violencia de género, por tanto, aunque apliquen los Protocolos Alba, lo harán a partir de sus propios enfoques de trabajo y criterios de especialización, que son distintos. **En segundo lugar**, porque a nivel investigación, se puede actualizar la intervención de otras fiscalías especializadas (como las de trata) que no se rigen por el marco jurídico en materia de desapariciones, no tienen en su horizonte obligacional la búsqueda y responden a otros protocolos. **En tercer lugar**, porque la información sobre los patrones relacionados con la violencia de género y las mejores prácticas para su investigación se encuentran en el seno de los mecanismos de atención a la violencia de género que no investigan las desapariciones. En esto radica uno de sus principales límites frente a los casos de desaparición de mujeres.

El diseño de las instancias y herramientas de este marco jurídico no puede desvincularse del contexto y del proceso de demanda que dio lugar a su creación. Tanto la LGDP como los protocolos de búsqueda e investigación fueron construidos para dar respuesta a ciertas desapariciones, relacionadas con perpetradores bastante particulares, como son los grupos de la delincuencia organizada vinculados al tráfico de drogas o autoridades que cometen desapariciones forzadas, así como las que derivan del periodo conocido como Guerra Sucia (caracterizados sus motivos políticos).

Este proceso tuvo una gran influencia de colectivos de víctimas del norte del país (Coahuila, Nuevo León, Chihuahua y Tamaulipas) y de otros estados como Veracruz, Michoacán, San Luis Potosí, Guerrero, Zacatecas, por señalar algunos ejemplos, donde estas dinámicas fueron frecuentes. Por tanto, gran parte de los “métodos” de búsqueda e investigación se enfocan en detectar formas de victimización y

patrones criminales característicos de estas desapariciones, donde suele haber estructuras organizadas y planes criminales, así como lugares de cautiverio o destino particulares (como lugares de privación de libertad oficiales, "campos de entrenamiento", fosas clandestinas o "sitios de exterminio").

Estos enfoques no siempre son idóneos para la búsqueda de mujeres, adolescentes o niñas desaparecidas y la investigación de los distintos delitos que dan como resultado su desaparición. Dado que muchos casos tienen una clara razón de género, requieren de estrategias específicas, que implican pensar la propia búsqueda e investigación, el análisis de contexto, el registro, el análisis de los patrones de victimización y de los posibles lugares de cautiverio o destino, a partir de las lógicas de la violencia de género.

Aunque en los distintos instrumentos asociados a estas políticas se incluyen principios y obligaciones para aplicar la perspectiva de género, el enfoque diferencial o se contemplan algunas acciones particulares de búsqueda o investigación, éstas no son suficientes para materializar estrategias que respondan a la multiplicidad de patrones y formas de victimización característicos de las desapariciones de mujeres, sino sólo a algunos de ellos.

Tanto la LGD como los protocolos de búsqueda e investigación, indican que debe aplicarse la **perspectiva de género y acciones "diferenciadas"** para la búsqueda e investigación en casos de mujeres desaparecidas; no existen abordajes profundos ni comprensivos del impacto de la violencia de género en las dinámicas que generan la desaparición de mujeres, niñas y adolescentes, ya que ésta es la razón de las mismas, y deben conducir a considerar tipos de perpetradores, móviles y contextos de hallazgo diferenciados.

Las consideraciones sobre este tema dentro de la LGD son bastante limitadas. Por un lado, en el artículo 5, al definirse el principio de "perspectiva de género", sólo se indica que ésta deberá aplicarse en las diligencias de búsqueda y en la investigación y juzgamiento de los delitos prevista por la misma. Aunque se detalla que esto debe conducir a una actuación libre de prejuicios, estereotipos y de cualquier otro elemento que, por cuestiones de sexo, género, identidad u orientación sexual de las personas, propicien situaciones de desventaja, discriminación, violencia o se impida la igualdad, no queda claro su alcance dentro de las estrategias de búsqueda e investigación.

En el **Protocolo Homologado de Búsqueda (PHB)** sí se recuperan algunos elementos más claros. Dentro del Eje Rector Operativo de "enfoque de género" se establece el deber de debida diligencia reforzado frente a la violencia de género, aplicable en casos de personas de la diversidad sexual, mujeres, adolescentes y niñas, en cuyo caso siempre se deberá tener una "línea de búsqueda" en torno a algunas de sus formas (violencia sexual, familiar, trata, feminicidios y transfeminicidios, y las propias desapariciones o secuestros). En atención a esto, se indica que tanto las fiscalías como las comisiones de búsqueda –además de realizar las acciones de búsqueda e investigación usuales– deben identificar cualquier patrón o práctica que indique la existencia de "motivos de género" (p. 15).

Del mismo modo, dentro del apartado que corresponde a la entrevista inicial y registro se indica que es importante recabar antecedentes sobre amenazas, persecuciones, hostigamiento, violencia sexual

o de género (apartado 1.1). Éste, además, reconoce la complementariedad de los Protocolos Alba. Dentro del apartado correspondiente al procesamiento de contextos de hallazgo y recuperación de restos humanos (apartado 4.7.3), también se contempla la obligación de aplicar la perspectiva de género para advertir indicios de violencia de género.

No obstante, dentro de los procesos que regulan distintos tipos de búsqueda no se desarrollan metodologías particulares aplicables a casos de mujeres, niñas o adolescentes desaparecidas que permitan comprender las diferencias en cuanto a móviles, escenarios de búsqueda o tipos de perpetradores específicos, que suelen ser bastante distintos a los que se presentan en casos asociados a grupos estatales o no estatales que actúan bajo un plan criminal o de forma sistemática.

Lo mismo sucede en el caso del **Protocolo Homologado de Investigación (PHI)** que, aunque también considera dentro del marco jurídico instrumentos específicos sobre protección de derechos de mujeres y acciones de búsqueda diferenciadas en virtud del "sexo del sujeto pasivo" –que sí guardan cierta relación con las dinámicas de violencia de género que suelen relacionarse con estas desapariciones–, no son recuperadas dentro de los procesos centrales de investigación o análisis de contexto que se enfocan en la articulación de estrategias a partir de la detección de los patrones señalados.

En las leyes locales en materia de desaparición se incorporan disposiciones bastante similares a las de la LGDP. En algunos casos sí hay algunas que profundizan en la vinculación entre las políticas de atención a las desapariciones y la violencia de género. Por ejemplo, la Ley en materia de Desaparición de Personas del Estado de México contempla que el área de análisis de contexto de la comisión de búsqueda se debe coordinar con la de la de la fiscalía especializada en la investigación de las desapariciones y, además, con la de la fiscalía especializada en la atención de la violencia de género (art. 33, fracción II). La ley de búsqueda de la Ciudad de México, por su parte, le otorga a la comisión de búsqueda la atribución de coordinar las acciones de búsqueda de niñas y mujeres que deriven de la Alerta de Violencia de Género (art. 25, fracción X), sin embargo, pueden presentar las debilidades señaladas.

Un segundo reto de este andamiaje jurídico es que formalmente no aplica cuando intervienen fiscalías de distinta especialización, como aquellas que investigan la violencia de género, la trata de personas o la sustracción parental. Aunque el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas sí contempla obligaciones para otras instancias ministeriales responsables de investigar los delitos cometidos contra personas desaparecidas (cualquier delito), que se extienden «a cualquier unidad ministerial que conozca de la imposibilidad de localizar a una persona o que sea responsable de investigar cualquier delito que posiblemente la cause (violencia de género/feminicidio, desaparición forzada, desaparición por particulares, secuestro, tráfico humano, sustracción de menores, delincuencia organizada, etc.)» (PHB, párr. 99), éstas se rigen por distintos protocolos y leyes especializadas en las materias que trabajan, por lo que la LGD no es su marco de referencia y tampoco la búsqueda como proceso independiente.

Un tercer y último reto, relacionado con el anterior, deriva de la inadecuada articulación de estas políticas con las de atención a la violencia contra las mujeres, dentro de las cuales se investigan los feminicidios y otras formas de violencia de género, y se han desarrollado herramientas como los Protocolos Alba, las Alertas por Violencia de Género e, incluso, al menos formalmente, bases con información

personal de mujeres y niñas desaparecidas e información genética de sus familiares o de cuerpos de mujeres y niñas sin identificar, y registros de delitos cometidos en contra de mujeres a partir del cual deben definirse políticas de prevención, procuración y administración de justicia, de acuerdo con lo que dispone la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (art. 47) y las leyes estatales en la materia.

Su articulación es fundamental para lograr mejores respuestas, en especial para hacerse cargo adecuadamente de la relación indisoluble entre la violencia de género y las desapariciones. Dentro de las políticas de atención a las desapariciones se cuenta con obligaciones, herramientas y prácticas novedosas en materia de búsqueda de personas desaparecidas; mientras que, dentro de las de atención a la violencia contra las mujeres, con todo el conocimiento –e información– sobre los patrones y prácticas criminales asociados a la violencia de género y con estrategias concretas para su prevención, investigación y sanción en cada entidad.

En conjunto, estos dos grupos de políticas dan lugar a un andamiaje jurídico e institucional bastante amplio, pero dado que en la práctica operan de manera fragmentada y poco armónica, no son suficientes para responder de manera integral frente a las desapariciones de mujeres, adolescentes y niñas, en especial para atender sus dimensiones de género. Aunque actualmente existen algunos vasos comunicantes, éstos no son suficientes, ni idóneos.

Las políticas de atención a la violencia de género, evidentemente, ofrecen una visión mucho más comprensiva sobre las dinámicas y patrones asociados a la violencia de género, sin embargo, también tienen límites frente a las desapariciones, de ahí que se requieran tramos de coordinación con las políticas en materia de búsqueda. Dentro de este andamiaje las desapariciones se conciben como una situación intermedia o contingente a los feminicidios y, por tanto, como parte de las políticas para su prevención, investigación y sanción. Por ello, sólo resultan eficaces para la búsqueda inmediata o temprana (porque, en parte, fueron concebidas para frustrar los feminicidios) o cuando se ha localizado a una víctima sin vida y se está frente a un feminicidio, pero no cuando permanece desaparecida.

Los primeros mecanismos y protocolos para la búsqueda y localización de personas del país (antecedente de los Protocolos Alba) se gestaron, precisamente, en relación a las desapariciones de mujeres sucedidas en Ciudad Juárez, Chihuahua, en el marco del contexto que diera lugar a la sentencia conocida del caso Campo Algodonero (Serrano y de Pina, 2020, p. 139), tras la cual se adoptaron una serie de reformas respecto a la búsqueda temprana o inmediata de mujeres reportadas como desaparecidas o "extraviadas" y con la identificación de cuerpos o restos, aspectos que son centrales dentro del sistema actual de búsqueda de personas, porque se recuperaron en la Ley General en materia de Desaparición de Personas (LGDP).

Aunque este marco es fundamental para comprender y hacerse cargo adecuadamente de las razones de género presentes en gran parte de las desapariciones de mujeres, que coinciden con las de los feminicidios y otras formas de violencia contra las mujeres, muestra límites importantes porque las instancias encargadas de la investigación del feminicidio o la violencia de género no efectúan tareas de búsqueda, ya que no fueron diseñadas para ello, sino para prevenir, investigar y sancionar el feminicidio y otras formas de violencia contra las mujeres, pero no para localizar a las víctimas.

En las cinco entidades estudiadas este tipo de fiscalías o unidades . En algunos casos tienen a su cargo, exclusivamente, la investigación del delito de feminicidio, como las de **Ciudad de México** (LOFGJCM, 2019), **Tlaxcala** (La Jornada de Oriente, 2021) y **Morelos** (Fiscalía General del estado de Morelos, 2019) y, en otras, son unidades que forman parte de las fiscalías con un ámbito competencial más amplio, especializadas en la investigación de delitos relacionados con violencia de género, como es el caso del **Estado de México** (Fiscalía General del Estado de México, 2014) y **Puebla** (Orden Jurídico Poblano, 2020).

Estas fiscalías son otro de los actores que intervienen en algunas investigaciones relacionadas con la desaparición de mujeres, pero lo hacen desde el marco jurídico existente en torno al feminicidio, por lo que su actuación se limita a la investigación de casos en que se haya localizado a una víctima sin vida. En este punto se genera otro vacío importante. Son estas fiscalías las que recopilan y sistematizan información sobre los patrones y dinámicas relacionadas con la violencia de género, pero no intervienen formalmente en las tareas de búsqueda pues, a raíz de la aprobación de la Ley General en materia de desapariciones, éstas se concentran –a nivel instituciones de procuración de justicia– en las fiscalías especializadas en la investigación de los delitos de desaparición forzada y cometida por particulares.

En alguna medida, los Protocolos Alba son un punto de conexión entre estos dos andamiajes jurídicos y una de las herramientas que podría cubrir parcialmente este vacío, pues éstos sí fueron concebidos, al menos en sus orígenes, como mecanismos de búsqueda y reacción inmediata para la búsqueda de mujeres, adolescentes y niñas. No obstante, uno de los mayores problemas que puede presentar la aplicación de estos protocolos por parte de las fiscalías especializadas en investigación de las desapariciones, es que éstas difícilmente van a considerar adecuadamente las dimensiones de género por el simple hecho de aplicar este protocolo, porque el resto del marco que las regula se enfoca en la investigación de desapariciones forzadas y cometidas por particulares.

Otro problema es que, dado que el surgimiento de los Protocolos Alba es anterior a la Ley General en materia de desapariciones y a las leyes estatales que derivan de ésta, no contempla a las comisiones de búsqueda como parte de las autoridades que deben coordinarse en el marco de este protocolo (lo mismo sucede con la Alerta AMBER). Esto está fuertemente ligado a la investigación criminal, porque su coordinación está en manos de autoridades ministeriales.

Actualmente, existe un esfuerzo impulsado por la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB) y la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) para armonizar el Protocolo Alba a partir de lo que dispone el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas (Reséndiz, 2021). Éste puede resultar muy valioso en tanto incorporará a las comisiones de búsqueda de personas a los grupos de búsqueda de los Protocolos Alba, y homologará algunos procesos de búsqueda que, en la práctica, se activan de manera paralela. Probablemente, permita desarrollar mejores estrategias de búsqueda de mujeres desaparecidas, porque el enfoque de las comisiones para la búsqueda es mucho más amplio y desformalizado.

3 Sobre el estudio

De acuerdo con lo anterior, el estudio busca analizar dos problemas conectados entre sí en torno a la desaparición de mujeres en la zona central del país: la dinámica de las desapariciones de mujeres y los problemas de coordinación entre autoridades para la búsqueda de las mujeres.

El estudio se basa en un análisis documental de leyes, convenios, protocolos y otros documentos, en las entrevistas proporcionadas por las titulares de las comisiones de búsqueda del Estado de México, Ciudad de México y Tlaxcala[4], así como otros funcionarios de fiscalías e instituciones relevantes en esas entidades tanto en Puebla y Morelos. Donde fue pertinente, también se realizaron entrevistas a integrantes de organizaciones no gubernamentales y otros actores. El estudio se divide en esta introducción, dos capítulos, recomendaciones y conclusiones.

En el primer capítulo, Karina Ansolabehere y Alvaro Martos, demuestran que la desaparición de mujeres en esta región constituye un problema tanto por el número de mujeres desaparecidas como por los distintos tipos de violencias y perpetradores que intervienen. A diferencia de las desapariciones en la región noreste del país, por ejemplo, donde la mayoría de las personas desaparecidas son hombres jóvenes y los perpetradores son grupos criminales, agentes estatales o ambos, en la zona centro del país la mayoría de las personas desaparecidas son mujeres y los perpetradores incluyen a los ya mencionados, pero también a otros. Esto muestra la relevancia de entender las desapariciones en contextos temporales y geográficos, pero también lo imprescindible de la dimensión de género en el análisis de las mismas. A la vez, la importancia de analizar la desaparición de las mujeres al abordar los problemas de violencia de género. Hoy la violencia contra las mujeres también implica a la desaparición.

Por su parte, en el segundo capítulo, Jeraldine del Cid analiza los problemas de coordinación institucional que se presentan para la búsqueda de las mujeres desaparecidas. Al andamiaje institucional sobre desaparición se suma el de violencia hacia las mujeres, que incluye fiscalías sobre género o feminicidio, así como de trata de personas. El complejo institucional que tiene la posibilidad de intervenir es basto, pero los mecanismos de comunicación entre las instituciones de desaparición y de violencia contra las mujeres no tienen suficientes canales de comunicación. A ello, se aúna el que no siempre sus facultades se complementan y el que tienen distinto poder político, lo que finalmente incide en la posibilidad de dar resultados.

Finalmente, el estudio cierra con unas recomendaciones y unas breves conclusiones que buscan aportar insumos para la toma de decisiones y la generación de políticas públicas en torno al tema.

4 Por cuestiones de alta carga laboral, no fue posible concretar la entrevista con la titular de la Comisión Local de Búsqueda de Morelos. Por su parte, no fue posible obtener la entrevista con la titular de la Comisión Local de Búsqueda de Puebla.

2

Análisis de las desapariciones de mujeres y sus contextos **en la región metropolitana del Valle de México (RMVM)**

Karina Ansolabehere
y Álvaro Martos

Las desapariciones de mujeres en la Región Metropolitana del Valle de México (RMVM) son una de las expresiones más sobresalientes de la actual situación de las violencias de género que atraviesa el país.

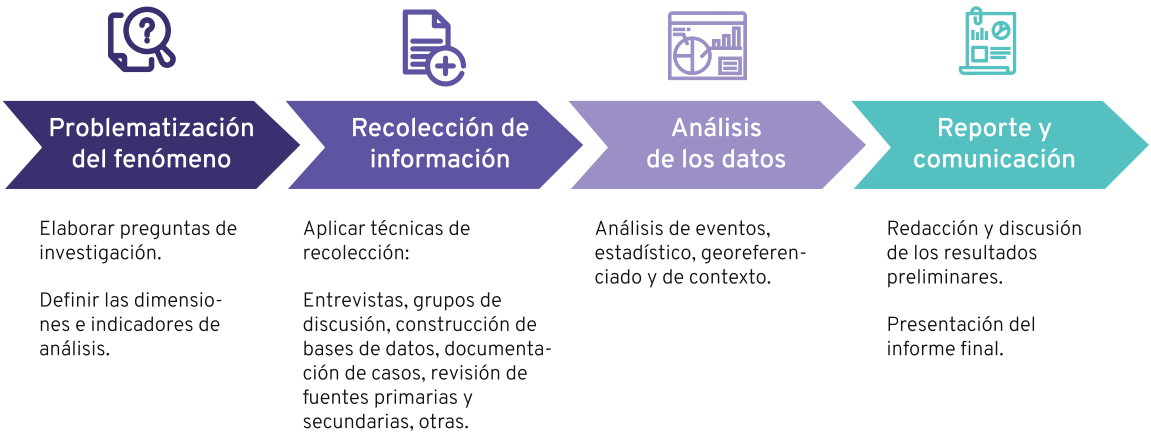
Las cinco entidades que componen esta región (Ciudad de México, Estado de México, Morelos, Puebla y Tlaxcala) acumulan el 36 % del total de mujeres desaparecidas, no localizadas y localizadas del país, y el Estado de México es la entidad con mayor número de mujeres desaparecidas, no localizadas y localizadas reportadas. Los contextos de las desapariciones de mujeres en la RMVM responden a diferentes dinámicas que configuran un régimen de violencia específico, que es necesario comprender para generar mejores respuestas frente a esta problemática.

Desde el ámbito de las organizaciones de la sociedad civil, de los colectivos de buscadoras e, incluso, de algunas comisiones locales de búsqueda, se ha estado impulsando la construcción de diagnósticos y conocimientos sobre las diferentes formas de violencia que sufren las mujeres en la región, con un mayor énfasis en los feminicidios. Estos análisis han estado centrados a nivel de las entidades, lo que ha limitado la comprensión de la problemática desde una óptica regional y acotada al fenómeno de las desapariciones. Este documento aspira, justamente, a llenar ese vacío y, a partir del conocimiento acumulado en torno a las violencias, se propone responder dos preguntas principales: **¿cuáles son los patrones característicos de los eventos de desaparición de mujeres?, y ¿qué regímenes de violencia inciden en las desapariciones de mujeres?**

1 Nota metodológica

Para responder las preguntas planteadas recurrimos al análisis de contexto retomando la metodología propia del Observatorio de Desaparición e Impunidad empleada en el análisis de las desapariciones en la región noreste del país (Observatorio sobre Desaparición e Impunidad, 2017, 2019b, 2019[a]) incorporando la perspectiva de género como enfoque transversal. El modelo de análisis incluyó la problematización del fenómeno, la recolección de la información, su análisis y el reporte de los resultados siguiendo el esquema a continuación:

Ilustración 1: Etapas de la investigación



Fuente: elaboración propia

La estructura del análisis recupera las principales dimensiones del análisis de contexto a saber: los modos de victimización, los contextos locales de victimización, las características de las mujeres desaparecidas, las características de los perpetradores, las respuestas estatales en materia de búsqueda y de investigación, y las características del régimen de violencia en la región.

Las dimensiones de análisis consideradas se derivan de las preguntas de investigación en la tabla de la página siguiente.

Tabla 2: Dimensiones de análisis consideradas en el estudio

¿Cuáles son los patrones característicos de los eventos de desaparición de mujeres?	¿Qué regímenes de violencia inciden en las desapariciones de mujeres?
Patrones característicos: regularidades que presentan las desapariciones de mujeres vinculadas con las características de las víctimas, los perpetradores, la zona geográfica, la temporalidad, las respuestas estatales. **Modos de victimización:** que remite a la dinámica de las desapariciones de mujeres en la región y en el tiempo y su relación con otros delitos cuyas víctimas predominantemente son mujeres como feminicidio, violación o abuso sexual.	**Régimen de violencia:** reglas de acceso, uso, y circulación de los medios de violencia en un momento y en un lugar determinado **Presencia de diferentes tipos de perpetradores:** remite a los diferentes tipos de actores que hacen uso de la violencia contra las mujeres en la RMVM
Comparación de las desapariciones de mujeres y hombres.	**Patrones socio-culturales patriarcales:** remite a las reglas de circulación y uso de la violencia naturalizadas a través de los patrones socioculturales estatales.
Características de las víctimas: rasgos de las mujeres víctimas de desaparición.	**Impunidad y debilidad de las respuestas estatales:** remite a las respuestas estatales frente a las de uso, acceso y circulación que derivan en desapariciones de mujeres.
Características de los perpetradores: indaga las particularidades de los responsables de acuerdo con cercanía a las víctimas y el tipo de institución de la que forman parte.	
Respuestas estatales: revisa las acciones desarrolladas por las entendidas federativas en materia de desaparición y de violencia de género. Fundamentalmente acciones de las Comisiones Locales de Búsqueda de Personas, y procuración e impartición de justicia.	

Fuente: elaboración propia

Las fuentes consultadas incluyeron la revisión y análisis de bases de datos del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPEDNO), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Censo Nacional de Procuración de Justicia de los estados y Censo Nacional de Impartición de Justicia de los estados), la Incidencia Delictiva del Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Explorador de Datos sobre Violencia (Data Cívica & Open Society Foundation, 2021) y las provistas por las comisiones de búsqueda locales (Estado de México). Estas fuentes se complementaron con entrevistas con las comisionadas de búsquedas, las encargadas de las áreas de análisis de contexto y con personal de fiscalías especializadas. Además, se consultaron fuentes secundarias provenientes del sector académico y de organizaciones de la sociedad civil.

Para el análisis de la información se utilizaron técnicas de estadística descriptiva, inferencia estadística, georrenferenciamiento, entrevistas semiestructuradas y análisis de contenido de información secundaria. La diversidad de fuentes, estrategias de recolección de información y de técnicas de análisis de datos tuvo como principal propósito complementar cada una de ellas y profundizar la comprensión de las particularidades del contexto de la desaparición de mujeres en la RMVM.

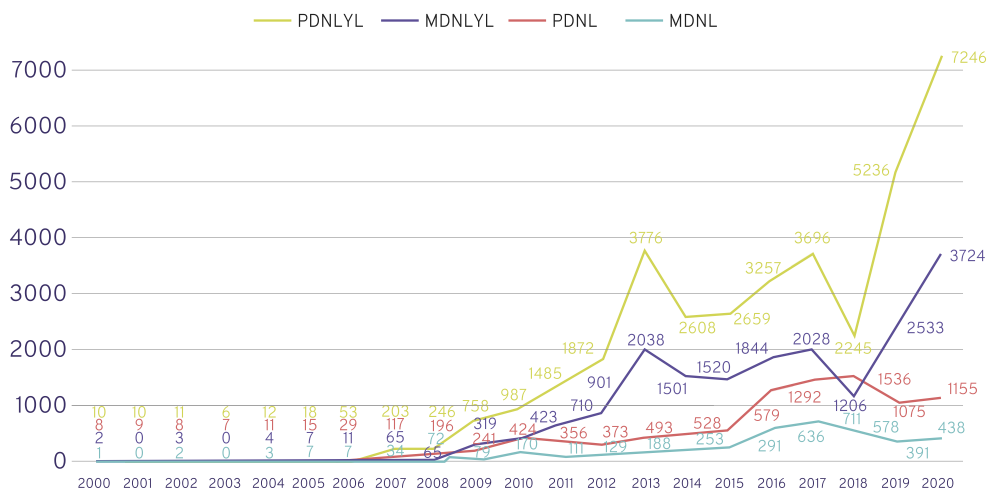
El guion de entrevista semiestructurada y las matrices de sistematización de información secundaria se incluyen como anexos (1 y 2).

2 Modos de victimización

Antes de responder a la primera pregunta de este informe **¿cuáles son los patrones característicos de los eventos de desaparición de mujeres en contraste con el de los hombres?** (víctimas, hechos, perpetradores, respuestas estatales), consideramos relevante dar un pequeño paso atrás para responder a un interrogante previo: ¿por qué es de interés reflexionar acerca de las desapariciones de mujeres en la región del Valle de México? La respuesta a esta pregunta es porque se observa un incremento de éstas en la región a partir de 2007, con tres picos: 2013, 2017 y 2020.

La gráfica siguiente ilustra este movimiento del fenómeno de las desapariciones de mujeres. Las mismas aumentan cuando se incrementan las desapariciones en general. En pocas palabras, cuando se eleva el ejercicio de la desaparición como una estrategia de actuación, crece la vulnerabilidad de las mujeres frente a éstas y aumenta la cantidad de mujeres que permanecen desaparecidas.

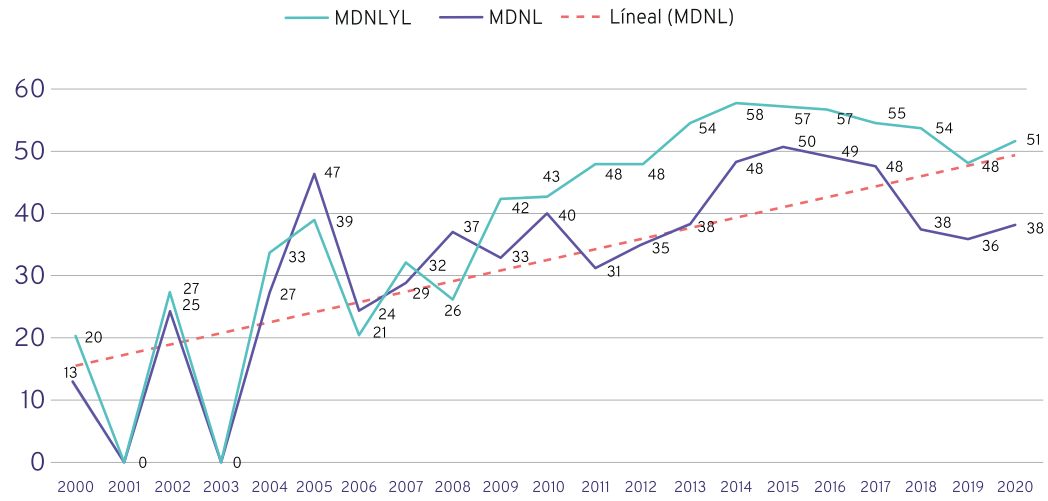
Gráfica 1: Dinámica de las desapariciones (personas desaparecidas, no localizadas y localizadas, y personas que permanecen desaparecidas) en la RMVM (2000-2020)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del RNPDNO. Leyendas: PDNLYL (personas desaparecidas, no localizadas y localizadas); MDNLYL (mujeres desaparecidas, no localizadas y localizadas); PDNL (personas desaparecidas y no localizadas); MDNL (mujeres desaparecidas y no localizadas)

No obstante, si bien la dinámica de las desapariciones de mujeres en la región es consistente con la dinámica general de éstas en el territorio, proporcionalmente las desapariciones de mujeres se incrementaron respecto de las desapariciones en general, como se aprecia a continuación. La gráfica siguiente ilustra la dinámica de la proporción de mujeres desaparecidas respecto de la población total desaparecida localizada y no localizada (línea rosada), y entre las personas desaparecidas y no localizadas (línea morada).

Gráfica 2: Dinámica de las desapariciones; proporción de mujeres desaparecidas, localizadas y no localizadas (MDLYNL), y proporción de mujeres desaparecidas no localizadas (MDNL) en la RMVM (2000-2020)

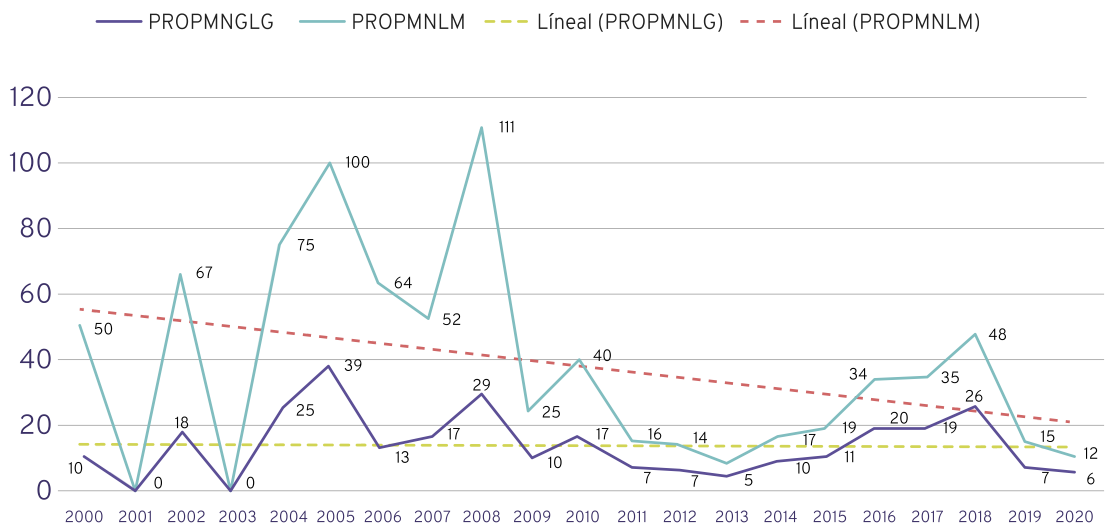


Fuente: Elaboración propia a partir de datos del RNPDNO. Leyendas: MDNLYL (mujeres desaparecidas no localizadas y localizadas respecto del total de población desaparecida localizada y no localizada y localizada); MDNL (mujeres desaparecidas y no localizadas respecto del total de población desaparecida y no localizada)

Si bien pueden observarse varios picos, la vulnerabilidad de las mujeres frente a las desapariciones se incrementó. Desde 2005 se advierte una tendencia ascendente. La proporción más alta de desapariciones de mujeres se produjo en 2016 y, en ese año, también se observa la proporción más alta de mujeres que continúan desaparecidas respecto del total de población desaparecida y no localizada.

Por último, para ilustrar la dinámica de las desapariciones de mujeres, queremos referirnos a la proporción de no localización de éstas. Consideramos que esta medida es una aproximación a la diligencia para la búsqueda de las instituciones.

Gráfica 3: Proporción de no localización de mujeres respecto del total de personas desaparecidas, no localizadas y localizadas, y respecto de las mujeres desaparecidas, localizadas y no localizadas en la RMVM 2000-2020



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del RNPDNO. Leyendas: PROPMNLG (proporción de mujeres que continúan no localizadas respecto de la población general desaparecida, no localizada y localizada); PROPMNLM (proporción de mujeres que continúan no localizadas respecto de las mujeres desaparecidas, no localizadas y localizadas).

La tendencia en este caso es descendente. Respecto de las mujeres la proporción de aquellas que permanece desaparecida disminuyó. No obstante, la tendencia se ha mantenido estable en cuanto a la no localización de mujeres respecto de la población en general desaparecida, localizada y no localizada. Cada vez, menor proporción de mujeres permanece desaparecida tanto respecto de la población desaparecida no localizada y localizada como de las mujeres desaparecidas no localizadas y localizadas. La línea rosada corresponde a la tasa de no localización de mujeres en relación a las mujeres desaparecidas localizadas y no localizadas; en tanto la línea morada corresponde a la proporción de mujeres que continúan desaparecidas respecto de la población general desaparecida, no localizada y localizada.

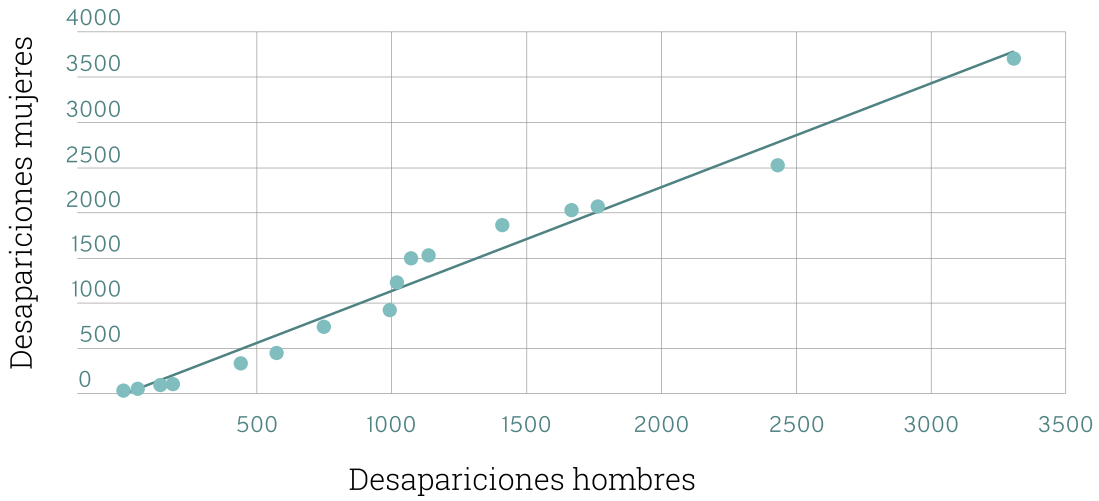
En los últimos dos años casi el 90 % de las mujeres que desaparecen ya no permanecen desaparecidas. Esta tasa de localización abre interrogantes acerca de las particularidades del fenómeno de la desaparición de mujeres, pero también sobre la maquinaria institucional desarrollada que se analizará en próximas secciones.

La dinámica de las desapariciones de las mujeres en las últimas dos décadas se caracteriza por dos movimientos contrarios: aumenta la proporción de desapariciones de mujeres en la región y disminuye la cantidad de mujeres que permanecen desaparecidas.

2.1 Desaparición de mujeres respecto de desaparición de hombres

La desaparición de mujeres y la desaparición de hombres están altamente correlacionadas en la región. Si bien esto no implica que los motivos por los que desaparecen las mujeres sean similares a aquellos por los que desaparecen los hombres, sí evidencia que cuando proliferan las prácticas desaparecedoras afectan a los dos sexos. **Respecto de las personas desaparecidas localizadas y no localizadas la correlación es del 99 % y en cuanto a las personas que no han sido localizadas es del 95 %**. Esta fuerte relación entre desapariciones de hombres y de mujeres nos permite hipotetizar que, si bien no puede negarse la violencia de género en la región, las prácticas de desaparición de mujeres y de hombres se mueven de manera similar y positiva. Cuando aumentan las desapariciones de los hombres también aumentan las desapariciones de las mujeres.

Gráfica 4: Correlación entre los hombres desaparecidos localizados y no localizados, y las mujeres en la misma situación en la RMVM



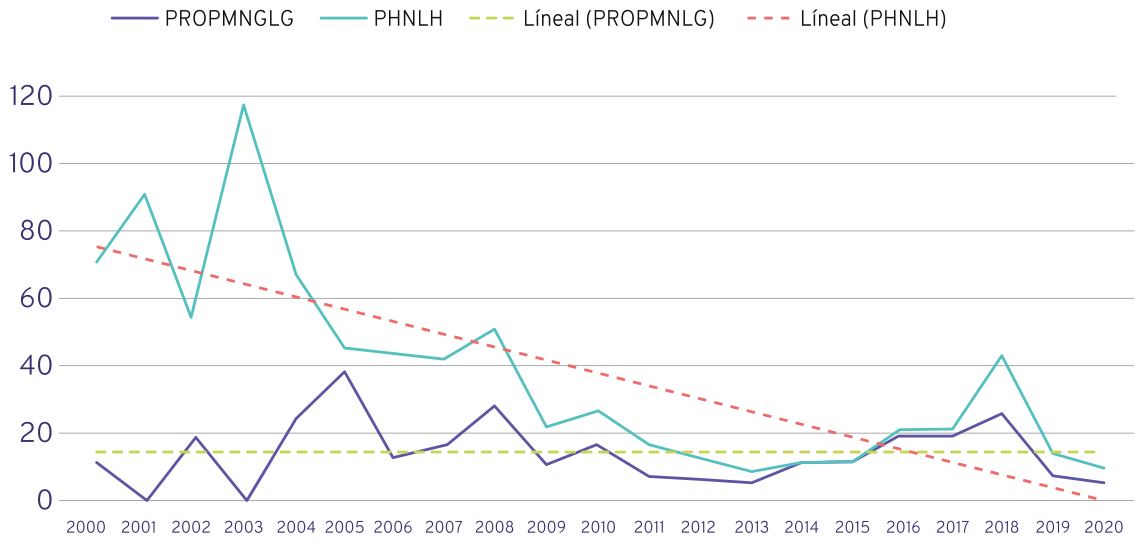
Fuente: Elaboración propia a partir de datos del RNPDNO

Este resultado desafía la hipótesis de partida acerca de que las dinámicas de las desapariciones de mujeres y hombres son diferentes. A nivel agregado, la similitud de las dinámicas parece sugerir que esta violación de derechos humanos se inserta en un contexto de violencia específico, que propicia las desapariciones tanto de mujeres como de hombres[5]. Para confirmar o descartar la plausibilidad de esta relación, en próximas secciones se analizará la asociación entre las desapariciones de mujeres y otros delitos vinculados específicamente con ellas (feminicidio y violación) para observar si esto podría afectar la dinámica específica de las desapariciones de mujeres en un contexto en que éstas se han incrementado en proporción.

5 O bien, que estamos ante un registro creciente de desapariciones de personas por cambios en el marco jurídico del país y en los nuevos registros.

Por su parte, en cuanto a las dinámicas de localización, cuando se compara la proporción de no localizaciones de mujeres y hombres respecto de la totalidad de las personas desaparecidas, no localizadas y localizadas, se observa que ésta se ha mantenido constante en el caso de las mujeres, en tanto ha disminuido en el caso de los hombres. En pocas palabras, tendencialmente no ha mejorado la localización de las mujeres en las últimas dos décadas en comparación con la de los hombres.

Gráfica 5: Dinámicas de localización de mujeres y hombres en la RMVM 2000-2020



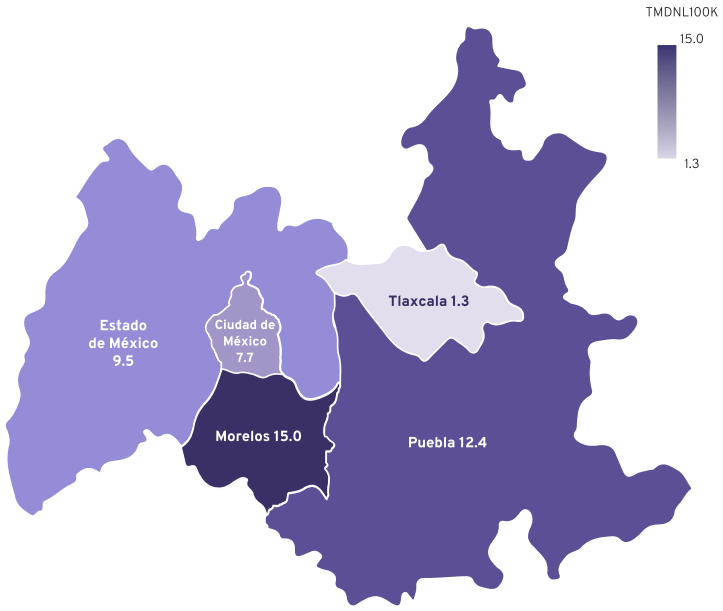
Fuente: Elaboración propia con base en RNPDNO. Leyendas: PROPMNLG (proporción de mujeres no localizadas sobre total de población desaparecida localizada y no localizada); PHNLH (proporción de hombres no localizados sobre total de población desaparecida localizada y no localizada)

Esta dinámica abre dos tipos de interrogantes. El primero se vincula con las particularidades de las desapariciones, del acto de ocultamiento constitutivo de las desapariciones. ¿Los actos de ocultamiento de los hombres y las mujeres son diferentes y esto explicaría las tendencias divergentes? Por otra parte, ¿es posible que, debido a lo anterior, las acciones de búsqueda sean más efectivas para los hombres que para las mujeres?

2.2 Las desapariciones de las mujeres y de los hombres en el espacio

Acercándonos a la región, a las entidades que la componen, Morelos es la que tiene la mayor tasa de mujeres que permanecen desaparecidas por cada 100 000 habitantes, seguida por Puebla, Estado de México, Ciudad de México y Tlaxcala.

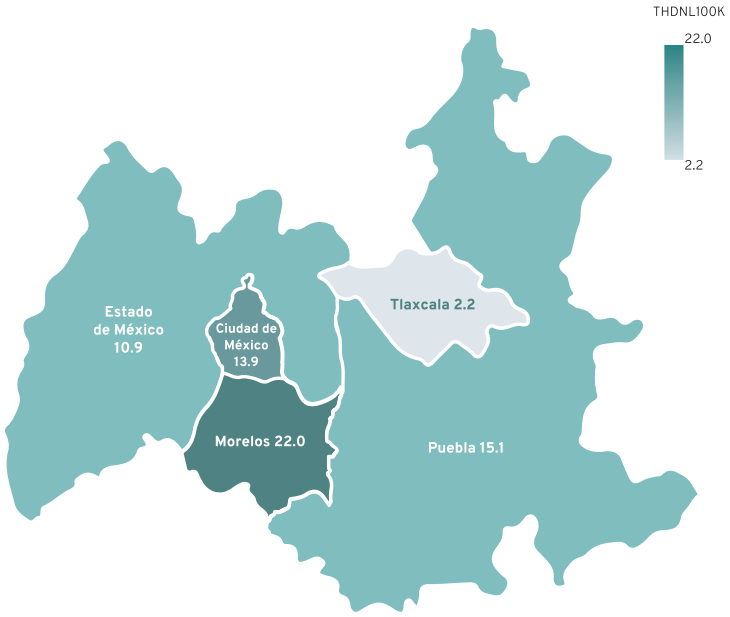
Mapa 1: Tasa de mujeres desaparecidas en la RMVM



Fuente: Elaboración propia basado en RNPDNO

Algo similar se observa respecto de los hombres que permanecen desaparecidos en el periodo.

Mapa 2: Tasa de hombres desaparecidos en la RMVM



Fuente: Elaboración propia basado en RNPDNO

Morelos es la entidad que tiene mayor tasa, seguido por Puebla, la Ciudad de México y el Estado de México. Acercando la mirada a los municipios con elevada incidencia de desaparición de mujeres, los que las concentran en mayor proporción son:

Tabla 3: Municipios con mayor incidencia de desapariciones de mujeres respecto de las mujeres desaparecidas en cada entidad federativa

Ciudad de México	Estado de México	Morelos	Puebla	Tlaxcala
Iztapalapa 16.5 %	Ecatepec 9.2 %	Cuernavaca 33.7 %	Puebla 55.8 %	Tlaxcala 12.8 %
Gustavo A. Madero 14.5 %	Toluca 9.3 %	Cuautla 6.9 %	Tehuacán 6 %	Apizaco 12.8 %
Cuauhtémoc 11.6 %	Nezahualcóyotl 7 %	Jiutepec 12.2 %	Atlixco 2.9 %	Chiautempan 12.8 %
Álvaro Obregón 7 %	Naucalpan 4.2 %	Temixco 11.1 %	Tepeaca 2.8 %	San Pablo del Monte 12.8 %
Venustiano Carranza 6.3 %	Chimalhuacán 4.8 %	Xochitepec 6.8 %	Huauchinango San Martín 1.9 %	Contla De Juan Cuamatzi 5.1 %
Tlalpan 6.3 %	Ixtapaluca 4.4 %	Emiliano Zapata 5.9 %	San Martín Texmelucan 2.2 %	Papalotla de Xicohténcatl 5.1 %
Total DM 62.4 %	**Total DM 38.9 %**	**Total DM 76.6 %**	**Total DM 71.5 %**	**Total DM 61.5 %**

* DM: desaparicines de mujeres.

Fuente: Elaboración propia basado en RNPDNO

Un aspecto relevante es que, con la excepción del Estado de México, más del 60 % de las desapariciones se concentran en seis municipios, entre los que se encuentran las capitales de las entidades federativas. Esta concentración de las desapariciones en un número reducido de municipios remite a la necesidad de conocer, en profundidad, las dinámicas de género y violencia en éstos. La información secundaria consultada remite a municipios como Tenancingo, en Tlaxcala, en que opera una poderosa red de trata; Ecatepec, en el Estado de México, que destaca por la incidencia del feminicidio, pero también otros en los cuales las actividades de huachicol influyen en las dinámicas de violencia contra las mujeres.

Por su parte, a los efectos de comparar la territorialidad de las desapariciones entre hombres y mujeres, calculamos la tasa de mujeres desaparecidas localizadas y no localizadas, y hombres en igual situación.

Tabla 4: Tasa de mujeres desaparecidas localizadas y no localizadas, y hombres en igual situación en la RMVM

	Ciudad de México	Estado de México	Morelos	Puebla	Tlaxcala
Tasa de desaparición de mujeres localizadas y no localizadas sobre de hombres en igual situación.	Iztapalapa 8.2	Ecatepec 11.7	Cuernavaca 12	Puebla 12.8	Tlaxcala 5
	Gustavo A. Madero 8.5	Toluca 13.4	Cuautla 6	Tehuacán 13.9	Apizaco 6.5
	Cuauhtémoc 7.3	Nezahualcóyotl 12.4	Jiutepec 12	Atlixco 10.8	Chiautempan 50
	Álvaro Obregón 8.7	Naucalpan 11.9	Temixco 11	Tepeaca 10.6	San Pablo del Monte 20
	Venustiano Carranza 8	Chimalhuacán 14.9	Xochitepec 10	Huauchinango San Martín 7.4	Contla De Juan Cuamatzi 20
	Tlalpan 9.5	Ixtapaluca 14.3	Emiliano Zapata 12	San Martín Texmelucan 9.1	Papalotla de Xicohténcatl 20
Tasa de desaparición de mujeres no localizadas sobre de hombres en igual situación.	Iztapalapa 5.2	Ecatepec 7.1	Cuernavaca 9.8	Puebla 9.6	Tlaxcala 5
	Gustavo A. Madero 6	Toluca 11.8	Cuautla 3.5	Tehuacán 9.8	Apizaco 8
	Cuauhtémoc 4.2	Nezahualcóyotl 8.2	Jiutepec 8.8	Atlixco 8	Chiautempan 20
	Álvaro Obregón 6.3	Naucalpan 13.5	Temixco 6.3	Tepeaca 5.3	Contla De Juan Cuamatzi 20
	Venustiano Carranza 5.8	Chimalhuacán 11.8	Xochitepec 9.3	Huauchinango San Martín 10	
	Tlalpan 8.5	Ixtapaluca 10.7	Emiliano Zapata 8.6	San Martín Texmelucan 6.8	

Fuente: Elaboración propia basado en RNPDNO

La tasa de feminización de las desapariciones por municipio se calculó dividiendo la cantidad de mujeres desaparecidas localizadas y no localizadas entre los hombres en igual situación, y multiplicando por diez el resultado. La tabla anterior muestra que, con excepción de la Ciudad de México, en los municipios seleccionados en su mayoría desaparecen más mujeres que hombres, aunque entre las personas que permanecen desaparecidas predominan los hombres en esta situación.

3 Contexto de **victimización**

Hasta el momento nos hemos concentrado en las dinámicas de las desapariciones de mujeres en la región. En esta sección compararemos el comportamiento de las desapariciones de mujeres con el de otros delitos. Comenzaremos con el homicidio doloso, que es considerado indicador de violencia en todas las mediciones sobre el tema, pero también revisaremos la relación entre las desapariciones de mujeres y la comisión de otros tipos de delitos, cuyas víctimas son exclusiva o mayoritariamente mujeres: feminicidio, violación, abuso y hostigamiento sexual.

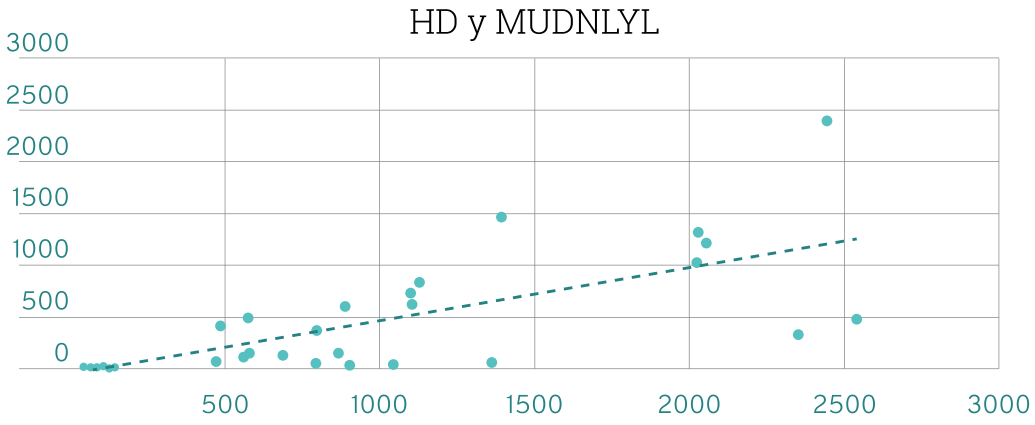
Dos son la hipótesis que guiaron la indagación:

H1: el aumento de los homicidios dolosos está estrechamente relacionado con el incremento de las desapariciones de mujeres, porque indica un crecimiento de la violencia en las entidades federativas.

H2: el aumento de delitos cuyas víctimas mayoritariamente son mujeres están estrechamente asociados al incremento de las desapariciones de mujeres, porque dan cuenta de un contexto de violencia específico perjudicial para éstas.

Respecto de la hipótesis 1, la relación entre homicidios dolosos y mujeres desaparecidas, localizadas y no localizadas es alta (.69), lo cual puede observarse en la siguiente gráfica. Por cada nuevo homicidio doloso hay 0.69 más mujeres que desaparecen.

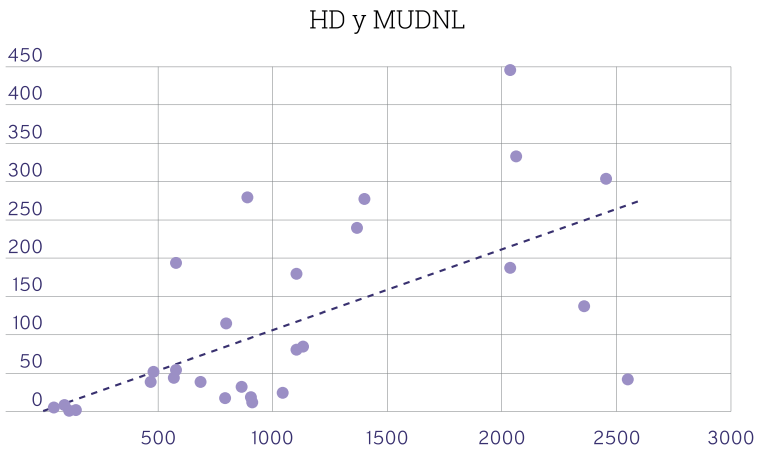
Gráfica 6: Relación entre Homicidio Doloso (HD) y Mujeres Desaparecidas No Localizadas y Localizadas (MUDNLYL) (2015-2020) RMVM



Fuente: Elaboración propia con base en RNPDNO y el SESNSP

Esta tendencia es similar respecto de los homicidios dolosos en relación al de las mujeres que permanecen desaparecidas (0.64). Por cada homicidio doloso, las mujeres que permanecen desaparecidas se incrementan 0.64.

Gráfica 7: Relación entre Homicidio Doloso (HD) y Mujeres Desaparecidas y No Localizadas(MUDNL) (2015-2020) RMVM

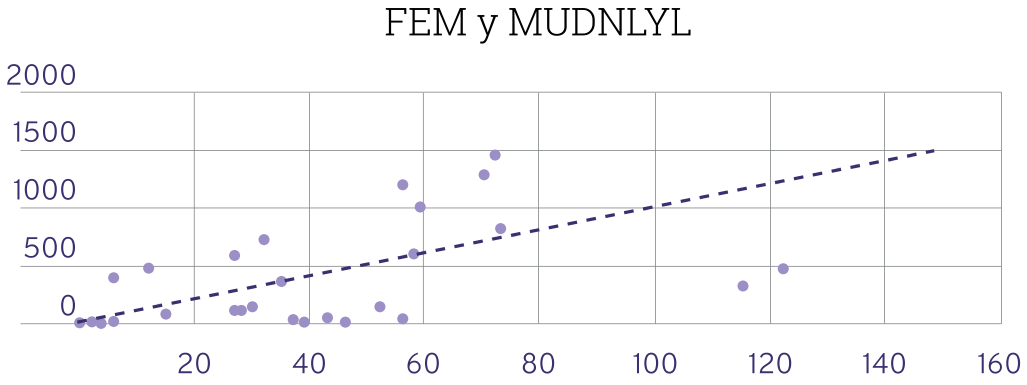


Fuente: Elaboración propia con base en RNPDNO y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP).

Si bien esta relación no indica causalidad, nos permite inferir que las desapariciones de mujeres no son un fenómeno aislado de otras formas de violencia directa. Respecto de la hipótesis 2, se contrastaron las desapariciones de mujeres con las violaciones y los feminicidios.

El feminicidio está altamente relacionado con las desapariciones de mujeres (0.66), es decir, por cada aumento de un feminicidio hay 0.66 desapariciones de mujeres. Lo cual sube a 0.72 en el caso del delito de violación y desapariciones de mujeres. La relación también es positiva con el delito de trata de personas 0.58.

Gráfica 8: Relación entre feminicidios (FEM) y mujeres desaparecidas, no localizadas y localizadas (MUDNLyL) 2015-2020 ZMVM



Fuente: Elaboración propia con base en RNPDNO y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)

Por su parte, la relación entre el feminicidio y la mujeres desaparecidas y no localizadas es positiva, pero más baja que en la totalidad de las mujeres desaparecidas, localizas y no localizadas 0.45, en tanto la violación tiene una relación positiva más fuerte, de 0.70.

Como puede observarse, las desapariciones aumentan cuando se incrementa la violencia en general, pero también cuando hay un crecimiento de la violencia directa, feminicida o sexual contra las mujeres.

A fin de fortalecer esta conclusión, se midió también la relación entre el abuso sexual y las desapariciones de mujeres para dilucidar si existían diferentes dinámicas entre delitos considerados de alto impacto y otros que afectan específicamente a las mujeres, como el abuso sexual. Esta relación también es positiva, de 0.58.

Tabla 5: Correlación entre los delitos analizados y las mujeres desaparecidas, no localizadas y localizadas, y las mujeres que continúan desaparecidas

	Homicidio doloso	Feminicidio	Violación	Trata	Abuso Sexual
MUDNLYL	0.69	0.69	0.72	0.58	0.55
MUDNL	0.65	0.46	0.71	0.45	0.43

Fuente: Elaboración propia con base en el RNPDNO y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP). Leyendas: MUDNLYL (mujeres desaparecidas, no localizadas y localizadas); MUDNL (mujeres desaparecidas no localizadas –que permanecen desaparecidas–)

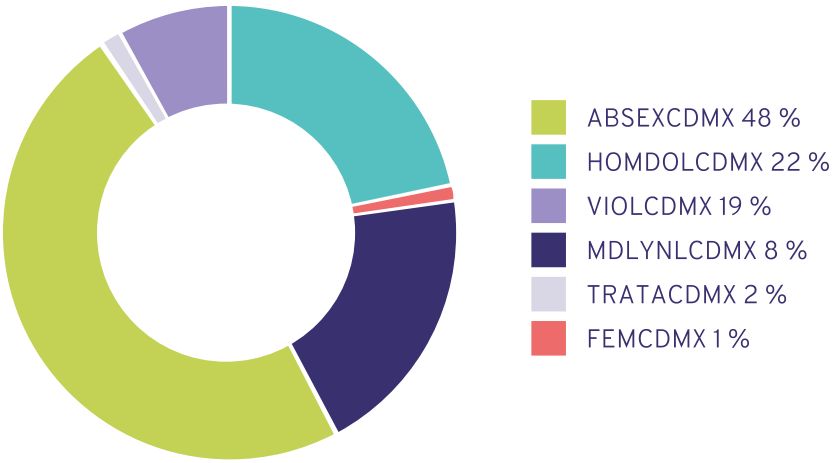
Este panorama da cuenta de que las desapariciones de mujeres están estrechamente vinculadas con los entornos de violencia general, pero también con el entorno de violencia de género tanto en delitos considerados de alto impacto como aquellos no considerados de alto impacto.

A continuación, describiremos el panorama de las desapariciones dentro del ecosistema de los otros delitos considerados en cada una de las entidades federativas.

3.1 Ciudad de México (CDMX)

Entre 2015 y 2020 **las violaciones son el delito de alto impacto** cuyas víctimas son mayormente mujeres.

Gráfica 9: Incidencia de delitos considerados durante 2015-2020 en la CDMX



Cabe destacar que el abuso sexual es el delito más frecuente de los considerados con una incidencia mayor a la de los homicidios dolosos.

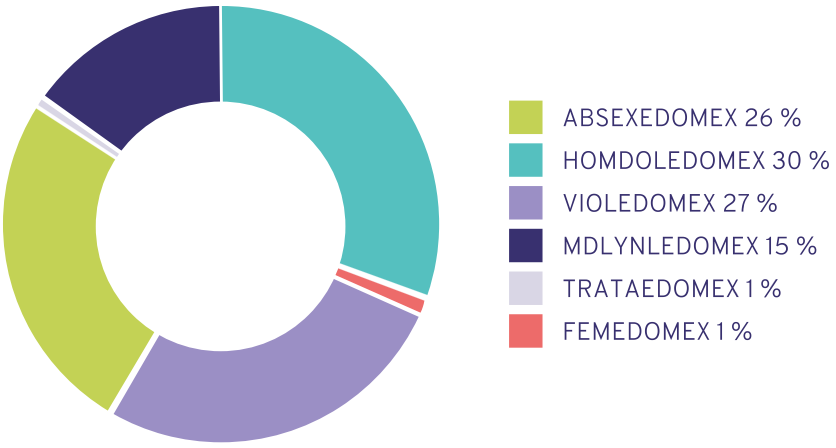
Nota: abuso sexual= ABSEXCDMX, Homicidio Doloso=HOMDOLCDMX, Violación= VIOLCDMX, Mujeres desaparecidas localizadas y no localizadas=MDLYNLCDMX, Trata de personas=TRATACDMX, Feminicidio=FEMCDMX

Fuente: Elaboración propia con base en el RNPDNO y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)

3.2. Estado de México

En el Estado de México, de los delitos analizados, dos tienen alta incidencia: **homicidios dolosos y violaciones.**

Gráfica 10: Incidencia de delitos considerados durante 2015-2020 en el Estado de México



En esta entidad no sólo los niveles de violencia expresados en homicidios dolosos son altos, sino también la violencia de género; aquella vinculada con las violaciones tiene una incidencia notable. No es de extrañar que sea la entidad con la tasa de feminización de las desapariciones más alta.

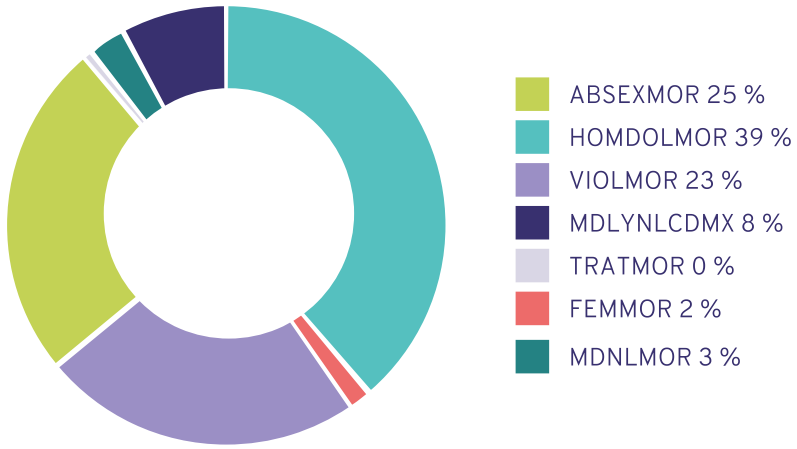
Nota: abuso sexual= ABSEXEDOMEX, Homicidio Doloso=HOMDOLEDOMEX, Violación= VIOLEDOMEX, Mujeres desaparecidas localizadas y no localizadas=MDLYNLEDOMEX, Trata de personas=TRATAEDOMEX, Feminicidio=FEMEDOMEX

Fuente: Elaboración propia con base en el RNPDNO y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)

3.3. Morelos

En Morelos, a diferencia del Estado de México y la Ciudad de México, es el **homicidio doloso el delito que mayor incidencia** tiene, seguido del abuso sexual.

Gráfica 11: Incidencia de delitos considerados durante 2015-2020 en Morelos



La situación del estado parece indicar una situación de violencia generalizada, expresada en los homicidios dolosos y, en cuanto a los delitos de alto impacto que involucran mayoritariamente a las mujeres, la violación es el que prevalece.

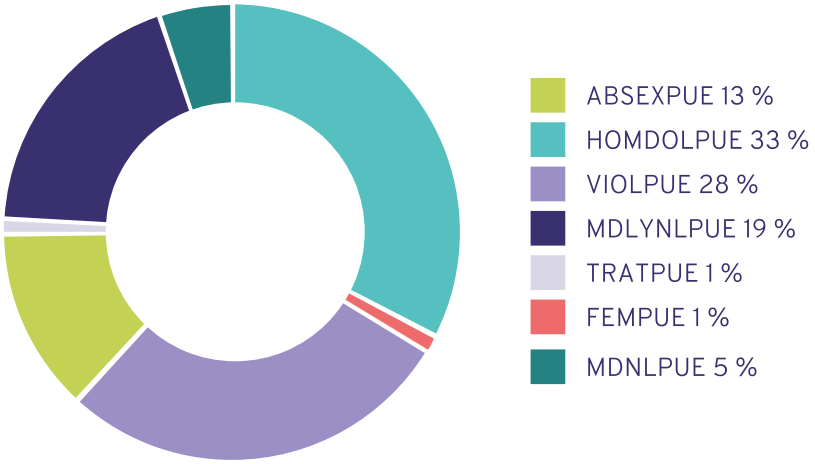
Nota: abuso sexual= ABSEXMOR, Homicidio Doloso=HOMDOLMOR, Violación= VIOLMOR, Mujeres desaparecidas localizadas y no localizadas=MDLYNLMOR, Trata de personas=TRATAMOR, Feminicidio=FEMMOR.

Fuente: Elaboración propia con base en el RNPDNO y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)

3.4. Puebla

En Puebla, los delitos analizados con mayor incidencia entre 2015 y 2020 son los homicidios dolosos y la violación. Además, es el estado en el que las mujeres desaparecidas no localizadas y localizadas superan en incidencia al abuso sexual.

Gráfica 12: Incidencia de delitos considerados durante 2015-2020 en Puebla



Un aspecto que distingue a este estado es que la suma de violaciones y desapariciones de mujeres casi duplican a los homicidios dolosos en la entidad. Esta particularidad llama la atención acerca del nivel de violencia contra las mujeres en que se insertan las desapariciones de éstas.

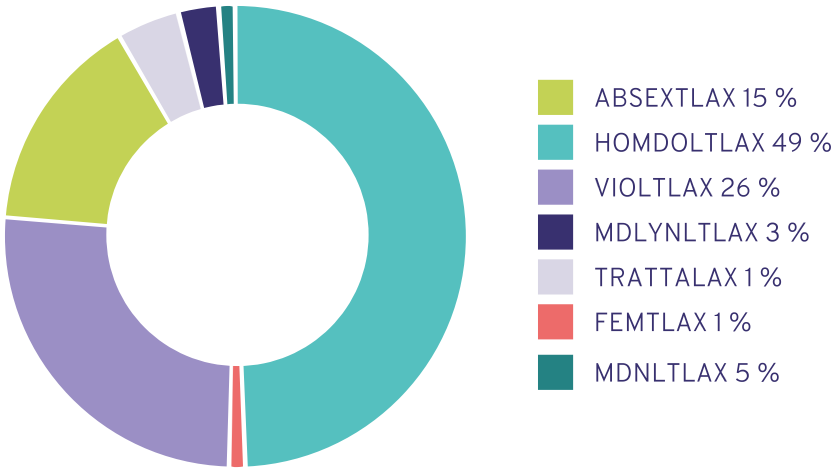
Nota: abuso sexual= ABSEXPUE, Homicidio Doloso=HOMDOLPUE, Violación= VIOLPUE, Mujeres desaparecidas localizadas y no localizadas=MDLYNLPUE, Trata de personas=TRATAPUE, Feminicidio=FEMPUE

Fuente: Elaboración propia con base en el RNPDNO y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)

3.5. Tlaxcala

En Tlaxcala, el homicidio doloso y la violación son aquellos delitos que tienen mayor incidencia, seguido por el abuso sexual.

Gráfica 13: Incidencia de delitos considerados durante 2015-2020 en Tlaxcala



Si bien las características anteriores son similares a las otras entidades de la región, **Tlaxcala es aquella en que la trata es el cuarto delito en incidencia**. Este rasgo coincide con la información secundaria que la describe como un territorio con fuertes redes de trata de mujeres para explotación sexual; hechos que se concentran en algunos municipios, como Tetelcingo.

Nota: abuso sexual= ABSEXTLAX, Homicidio Doloso=HOMDOLTLAX, Violación= VIOLTLAX, Mujeres desaparecidas localizadas y no localizadas=MDLYNLTLAX, Trata de personas=TRATATLAX, Feminicidio=FEMTLAX

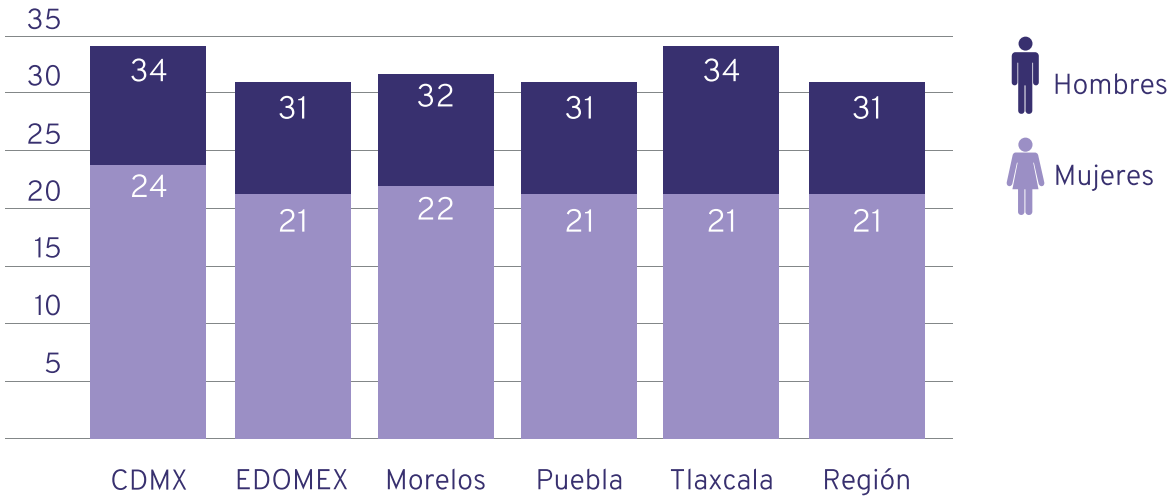
Fuente: Elaboración propia con base en el RNPDNO y el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP)

4 Victimas: Características **de las mujeres desaparecidas**

De acuerdo con la información cuantitativa consultada, una de las principales características de las mujeres víctimas de desaparición es que son más jóvenes que los hombres. En promedio, son diez años más jóvenes que los hombres en la misma situación.

En el conjunto de las personas desaparecidas, no localizadas y localizadas, la siguiente gráfica ilustra el promedio de edad al momento de la desaparición de mujeres y hombres para cada entidad federativa y para la región en general.

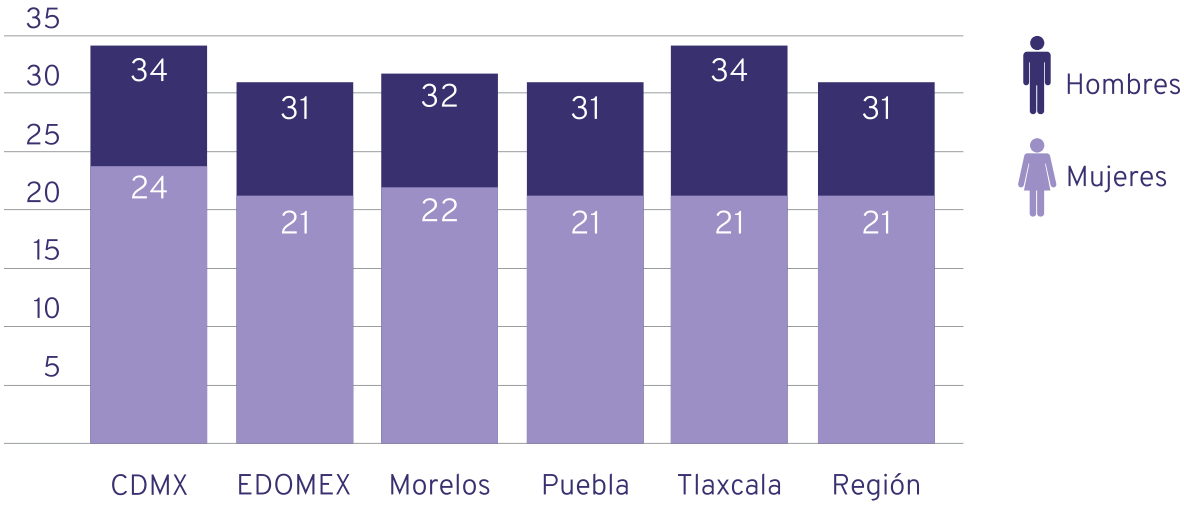
Gráfica 14: Promedio de edad de personas desaparecidas, localizadas y no localizadas por sexo y entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con base en RNPDNO

Por su parte, entre las personas que continúan desaparecidas, el promedio regional y de las entidades federativas se incrementa levemente, pero no cambia de manera considerable. Las mujeres que permanecen desaparecidas son, en promedio, once años más jóvenes que los hombres que se encuentran en esta situación. No obstante, toda la población que permanece desaparecida es joven.

Gráfica 15: Promedio de edad de las personas desaparecidas y no localizadas por sexo y entidad federativa



Fuente: Elaboración propia con base en RNPDNO

En relación con las características de las víctimas, la nacionalidad predominante es mexicana tanto para hombres y mujeres como para quienes continúan no localizados y quienes son localizados y no localizados. Aunque entre las personas desaparecidas no mexicanas predominan aquéllas originarias de países limítrofes.

Tabla 6: Víctimas por entidad según su nacionalidad

DNLYL	Ciudad de México		Estado de México		Morelos	
Mexicana	3,032	2,474	6,357	7,861	838	813
Otras	245	141	8	19	11	13
Tres principales	Honduras Guatemala Colombia	Honduras Guatemala Colombia	EEUU Nicaragua	Honduras Canadá Venezuela	EEUU Japón Costa Rica	EEUU Venezuela El Salvador
	Puebla		**Tlaxcala**		**Región DNLYL**	
Mexicana	2,484	2,914	44	37	12,755	14,126
Otras	24	14	2	2	290	189
Tres principales	Honduras Colombia El Salvador	Rusia Polonia	Colombia	EEUU	Honduras Colombia EEUU	Honduras Venezuela

DNL	Ciudad de México		Estado de México		Morelos	
Mexicana	1,112	639	1,888	1,655	446	303
Otras	146	57	6	9	4	4
Tres principales	Honduras Guatemala Colombia	Honduras Guatemala Colombia	EEUU Perú Nicaragua	Honduras El Salvador Venezuela	Colombia Japón	El Salvador Venezuela
	Puebla		**Tlaxcala**		**Región DNL**	
Mexicana	980	817	29	17	4,455	3,431
Otras	17	5	1	1	174	76
Tres principales	Honduras Venezuela Colombia	EEUU Francia	Colombia	EEUU	Colombia Honduras EEUU	Honduras Venezuela

Fuente: Elaboración propia con base al RNPEDNO
DNLYL (Personas desaparecidas localizadas y no localizadas) DNL(Personas desaparecidas y no localizadas)

5 Perpetradores

Como muchas de las formas de violencia de género hacia las mujeres, las desapariciones en la RMVM –en lo que a sus perpetradores se refiere– pueden clasificarse según éstos sean conocidos o desconocidos por las víctimas. Esta distinción es clave para entender las dinámicas de las desapariciones y tiene implicancias directas para la búsqueda. En este sentido, los perpetradores que son conocidos por las víctimas utilizan su proximidad, cercanía y relaciones de confianza (ya sea como parejas, familiares, amigos, jefes laborales u otra) como medio para acercarse a las víctimas, privarlas de la libertad y ocultarlas. En este tipo de casos, los lugares de los hechos, por lo general, son sitios relacionados a las víctimas (sus propios domicilios, los domicilios de sus parejas, familiares o amigos), mientras que los sitios de localización, si bien están diversificados, pueden ser los mismos lugares donde las víctimas son privadas de su libertad o en otros lados conocidos por las víctimas.

En el caso de los perpetradores que son desconocidos por las víctimas, los hechos pueden estar vinculados a una diversidad de circunstancias, entre las que se incluye el ejercicio de violencia directa y –sin un sentido premeditado en el marco de relaciones asimétricas de poder– secuestros extorsivos, trata de personas con fines de explotación laboral o sexual, y como forma de ocultar a las víctimas luego de un feminicidio. En este grupo cobran especial relevancia los perpetradores vinculados al crimen organizado y a redes macrocriminales donde se incluye la participación de agentes estatales de forma directa, pero también por aquiescencia y omisión.

Dentro del grupo de perpetradores desconocidos también se agrupan aquellos casos donde los perpetradores no tienen como objetivo desaparecer a las víctimas, pero su acción produce la imposibilidad de comunicar la ubicación de ésta o su suerte (por ejemplo, en casos de robo, donde la víctima queda incomunicada con su familia o red de relaciones personales). En estos tipos de circunstancias los sitios de desaparición se vinculan, con mayor frecuencia, a lugares públicos, de igual forma con los puntos de hallazgos (vía pública, fosas, barrancos, cuerpos de agua u otros sitios de hallazgos que no están relacionados con las víctimas).

Si bien esta distinción entre perpetradores –que conocen a sus víctimas y los que no las conocen o no tuvieron ningún tipo de relación/vínculo con ellas– es relevante, también es necesario considerar que no todas las características de los agresores se reducen a su relación con las víctimas. Otro elemento que, en buena medida, también define el actuar de los perpetradores es la geografía, es decir, el dominio/control o poder que puedan tener sobre un espacio, el cual va desde su domicilio hasta la zona en la que operan y que no necesariamente responde a límites geopolíticos, sino a los que ellos mismos y sus actividades construyen. En este tipo de dinámicas, los tipos de violencia ejercidos contra las mu-

jeres, incluyendo las desapariciones, pueden tener diferentes características. La conjunción de ambas perspectivas (perpetrados que conocen o no a sus víctimas y perpetradores que operan a partir de dinámicas territoriales) provee una visión completa en torno a los perpetradores y a sus motivos.

Pensar a los perpetradores desde la relación con el territorio permite visualizarlos en dos dimensiones:

- Quienes se desenvuelven en territorios vastos, y
- quienes controlan territorios de una extensión relativa (González Covarrubias citado en Rodríguez, 2002).

El primer grupo permite identificar a los perpetradores a través de grandes estructuras como «policías, ejército o los traficantes de droga», en tanto que el segundo planteamiento permite identificarlos con dinámicas locales como de «las bandas, los traficantes de droga al menudeo [...], de armas y de autos», éstos últimos, muchas veces vinculados a los primeros.

Esta distinción permite, al mismo tiempo, diferenciar los motivos de sus crímenes; las grandes estructuras pueden estar vinculadas a redes de trata, en tanto que los grupos locales pueden tener como fin –entre otros– la violencia expresiva (Segato, 2019), misma que ayuda a comprender algunas características de los *modus operandi*, como la exposición en vías públicas de mujeres cuyos cuerpos evidencian una crueldad extrema que, por lo regular, conlleva la violencia sexual.

En un nivel más estructural, las desapariciones de mujeres, como parte de un delito continuado, tienen como principales perpetradores y responsables a las autoridades estatales encargadas de dar respuesta frente a estos delitos. En este sentido, las dilaciones, omisiones y negligencias a la hora de buscar a las mujeres desaparecidas, al momento de investigar los hechos y de sancionar a los culpables, contribuyen al establecimiento de un contexto de inacción e impunidad que disminuye los costos de las conductas que tienen como efecto la desaparición de mujeres.

A su vez, vale la pena destacar que, en muchos casos, el desconocimiento del paradero de una mujer se da en contextos donde, si bien no existe un perpetrador responsable de manera directa de la desaparición, las mujeres se ocultan huyendo de la violencia en el seno de sus hogares, relaciones de pareja, relaciones laborales u otras. En estos casos, denominados por algunos estados como “no localizaciones”[6], si bien la ausencia de las mujeres puede ser entendida como “voluntaria”, lo cierto es que existen contextos de violencias de género más amplios que orillan a las víctimas a huir sin dejar información sobre su paradero. Finalmente, existen también ocasiones donde las mujeres desaparecen como parte de procesos de “extravío” asociados a enfermedades mentales, discapacidades o condiciones que le impiden recordar quiénes son, dónde viven, cómo comunicarse con sus familias, o por estar en estado

6 La distinción entre persona desaparecida y persona no localizada ha sido establecida por la Ley General en materia de Desaparición Forzada, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda (LGD) y coloca la presunción o no de la comisión de un delito en contra de la víctima desaparecida como principal criterio de distinción. Sin embargo, en entidades como el Estado de México y la Ciudad de México se ha eliminado la figura de la “persona no-localizada” en el afán de volver más progresivos los criterios para la búsqueda. En un sentido similar, el Protocolo Homologado de Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas amplió los criterios para la búsqueda en relación a los delitos y señalado que ése debería ser el camino para las legislaciones estatales y la propia LGD.

de coma. En estos casos, no existe un perpetrador directo, pero las desapariciones pueden darse en el marco de negligencias en las tareas de cuidado, abandono de personas u otras conductas que –por omisión de auxilio– provocan el extravío de una mujer.

La información sobre los perpetradores en las desapariciones es, por lo general, escasa y eso obedece a una de las principales características de este tipo de hechos cuya lógica está centrada en la clandestinidad (Ansolabehere & Martos, 2021; Observatorio sobre Desaparición e Impunidad, 2019ª). A esto se le suma que, en la mayoría de los casos donde las víctimas no reportan delitos, las investigaciones se cierran o incluso nunca se abren, y las comisiones de búsqueda no cuentan con las herramientas para dar seguimiento a este tipo de eventos, con lo que se dificulta la identificación de patrones. Además, en aquellos casos de desapariciones de mujeres, donde los perpetradores están vinculados a sus víctimas, muchas veces éstas (por miedo, amenazas, por la percepción de corrupción de autoridades, por las nulas respuestas que reciben o por otras razones) no denuncian a sus agresores, con lo cual la identificación de perpetradores se vuelve más difícil. Sin embargo, a partir de fuentes secundarias y entrevistas realizadas con las personas encargadas de las unidades de análisis de contexto y las comisionadas de búsqueda, es posible identificar algunas características particulares en torno a los perpetradores de las desapariciones de mujeres en cada una de las entidades federativas de la RMVM.

5.1. Ciudad de México (CDMX)

En la CDMX, los perpetradores de las desapariciones de las mujeres obedecen a dinámicas similares a las del Estado de México, donde es posible identificar individuos que son conocidos por las víctimas y aquéllos que no los son. A éstos se les suman otro tipo de actores grupales vinculados a organizaciones del crimen organizado y a redes de trata de diferente tamaño y extensión. La Comisión de Búsqueda de la Ciudad de México, a través de su Unidad de Análisis de Contexto, realizó un análisis de la cobertura de prensa sobre delitos asociados a la desaparición (secuestros, feminicidios, trata de personas, victimización de niñas y adolescentes, y victimización por grupos criminales) (Comisión de Búsqueda de la CDMX, 2020). En relación con los perpetradores, y de manera consistente con otras investigaciones, en dos tercios de las 108 notas analizadas no hay información disponible sobre los perpetradores. En los casos donde sí existen estos datos, los perpetradores son identificados como personas desconocidas que raptan a sus víctimas con el fin de cometer secuestros, abusar sexualmente de ellas y, en el peor de los casos, acabar con sus vidas.

Las desapariciones de personas –vinculadas a la trata de personas– han estado asociadas, en la CMDX, a perpetradores relacionados a pequeños grupos tratantes de personas para fines de explotación sexual y con algunas redes más amplias vinculadas a la prostitución, con conexiones a las élites políticas locales, como en el caso del exlíder del PRI, Cuauhtémoc Gutiérrez de la Torre (Expansión Política, 2021), con orígenes en bandas criminales locales (muchas de ellas compuestas por vínculos familiares), relacionadas a empresarios asociados a bares y centros de entretenimiento nocturno, hoteles y moteles, transportistas (taxistas y microbuseros) y algunas con posibles nexos con organizaciones criminales más estructuradas, como la Unión Tepito, Cártel de Tláhuac y Fuerza Anti-Unión (Comisión de Búsqueda de la CDMX, 2021) y ramificaciones en otros estados del país como Tlaxcala, Puebla y Michoacán.

Finalmente, y en relación al grupo de perpetradores vinculados al crimen organizado, del análisis de la prensa, la Comisión de Búsqueda de la CDMX detectó un conjunto de casos conocidos como "las novias de la Unión Tepito" (Comisión de Búsqueda de la CDMX, 2020), donde se reportaba la desaparición y feminicidio de mujeres vinculadas sentimentalmente a líderes del mencionado grupo del crimen organizado.

Las dinámicas de perpetración de desapariciones en la Ciudad de México son múltiples e incluyen actores individuales y colectivos con diferentes niveles de involucramiento con las víctimas, organización y vinculación con otras conductas delictivas. Dentro de esta diversidad, la mayoría de los perpetradores responden a sujetos conocidos por las víctimas que, a través de relaciones asimétricas de poder, logran capturarlas y, posteriormente, desaparecerlas. Sin embargo, en la prensa se reportan más casos que contienen un componente estructurado y vinculado al crimen organizado[7].

5.2. Estado de México

Las desapariciones de mujeres en el Estado de México, en relación a los perpetradores, responden a una variedad de contextos. Si bien, en la mayoría de los casos, no hay un perpetrador directo responsable de la desaparición y muchas de ellas responden a contextos de violencia más amplios; en los casos donde se registra la comisión de un delito en contra de la víctima, se han identificado diferentes perfiles de perpetradores. En la solicitud de Declaratoria de Alerta de Género para el Estado de México en 2010, las organizaciones impulsoras identificaron a «bandas delictivas, traficantes de personas y funcionarios corruptos» como los principales agresores contra mujeres migrantes (Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos & Observatorio Ciudadano Nacional Feminicidio, 2010).

A este tipo de perpetradores se le suman aquellos que son considerados como "cercanos" a las víctimas y los considerados como "eventuales". Los primeros se identifican como parejas, familiares, compañeros de trabajo o amigos que, aprovechando su cercanía, privan de la libertad a las víctimas y las oculta; mientras que los segundos corresponden a personas que, en el marco de asimetrías de poder, privan de la libertad a sus víctimas haciendo uso de la violencia directa, mediante engaños o aprovechando su posición circunstancial (por ejemplo, como prestador de servicios de transporte, comercio u otro).

Un grupo importante dentro de los perpetradores de desapariciones de mujeres en el Estado de México se vincula al crimen organizado. Al respecto, las opiniones son divididas. Algunas organizaciones de la sociedad civil han señalado que su presencia en el Estado de México está vinculada al aumento de la violencia, en general, y de las desapariciones de mujeres y niñas en particular (como forma de encubrir otros delitos y como consecuencia de otros delitos como trata de personas, secuestro y privación ilegal de la libertad) (Arteta, 2021; Asman, 2017; IDHEAS, Litigio estratégico en Derechos Humanos A. C. & Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A. C., 2018; Mosso, 2017). Otras fuentes han señalado

7 Este tipo de abordaje ha sido criticado por la CBP-CDMX por ser uno revictimizante, que descalifica a las víctimas y normaliza patrones socioculturales patriarcales (Comisión de Búsqueda de la CDMX, 2020).

que asociar las desapariciones causadas por la trata de personas a la presencia de complejas redes internacionales de tratantes como parte de las actividades de organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas, no es consistente con la información disponible y que incluso las organizaciones criminales no juegan un papel central, aunque sí relevante, en la trata de personas (Lantia Intelligence, 2018). En su lugar, proponen que este tipo de desapariciones se asocian a grupos pequeños, de dos a tres personas que, en su mayoría, son las que cometen este tipo de delitos.

Sea en manos de grupos criminales vinculados al tráfico de drogas o de pequeños grupos, la trata de personas es la hipótesis principal –y la oficial– que explica las desapariciones de mujeres asociadas a la comisión de un delito. Según Karla Quintana, titular de la CNB, «El 90 por ciento o más (de las mujeres víctimas de desaparición) tienen entre diez y diecisiete años. Esto nos genera hipótesis de trata de personas que debemos atender en las búsquedas» (La Jornada, 2020; Redacción AN, 2021). Esta hipótesis también coincide con el análisis de Data Cívica y Pie de Página, que asocia las desapariciones en el Valle de México con la trata de personas, de acuerdo a la máxima «Mantenerlas vivas para explotar su cuerpo» (Rea, 2021).

Es importante también destacar otro conjunto de perpetradores que están asociados al feminicidio. En estos casos, si bien el móvil principal no es la desaparición per se, sino privar de la vida a las víctimas, la desaparición se comete con fines de ocultar las pruebas del delito. En este grupo, algunos de los que más cobertura por la prensa adquieren son los denominados “monstruos” que son feminicidas seriales, de sexo masculino, que asesinaban a sus víctimas y las ocultaban en sus propios domicilios. Tres casos fueron los más nombrados en los últimos años en el Estado de México: Andrés N. de 72 años, de Atizapán, quien confesó que desde 1991 mataba mujeres; Juan Carlos Hernández y Patricia Martínez, quienes sumaron diez condenas en su contra, nueve de ellas por feminicidios y una por trata de personas en modalidad de adopción ilegal; y, Oscar García Guzmán, de 28 años, acusado del feminicidio de tres mujeres que habían sido reportadas como desaparecidas en 2012, 2018 y 2019, y que fueron halladas enterradas en su domicilio. Estos casos de desaparición vinculados a feminicidios se repiten, pero sin el elemento de serialidad, en miles de casos que han vuelto al Estado de México la entidad con mayor cantidad de feminicidios en el país.

En síntesis, los perpetradores de las desapariciones en el Estado de México están asociados a particulares conocidos por las víctimas, con pequeños grupos vinculados a la trata de personas en sus diferentes modalidades (explotación sexual, explotación laboral, extracción de órganos, mendicidad forzosa, entre otras) y por organizaciones criminales vinculadas al tráfico de drogas y otras actividades ilícitas. Esto permite consolidar la hipótesis sobre la diversidad de perpetradores.

5.3. Morelos

Los perpetradores de las desapariciones de mujeres en Morelos están vinculados, por lo general, a otro tipo de actividades delictivas, principalmente la trata de personas y los feminicidios. Estos dos tipos de conductas han tenido una expansión alarmante en la entidad en los últimos años, ubicando a Morelos como la entidad con mayor incidencia de este tipo de delitos por cada 100 000 habitantes, en 2021 (Arellano, 2021).

En los casos de feminicidios, los perpetradores se identifican como personas conocidas por las víctimas, pero también como circunstanciales. En relación a los delitos de trata de personas, algunas organizaciones como la Coalición Regional contra el Tráfico de Mujeres y Niñas en América Latina y el Caribe han alertado sobre el incremento de este tipo de desapariciones asociadas al desplazamiento de los centros de operación de las redes de tratantes de Tlaxcala a Morelos y una disminución de la participación de grupos criminales en estas formas específicas de violencias tras la desarticulación del grupo de Los Rojos (Notimex, 2020).

5.4. Puebla

Las desapariciones en Puebla, asociadas principalmente a la trata y a los feminicidios, se vinculan a perpetradores relacionados a pequeños grupos de tratantes, muchas veces de origen familiar, pero con profundas ramificaciones en el estado, en Tlaxcala y Morelos, y a perpetradores que tienen relaciones directas (sentimentales, familiares o laborales) con las víctimas. En ambos casos, el aprovechamiento de relaciones asimétricas de poder es la constante.

Otra de las dinámicas de perpetración de desapariciones se vincula con la delincuencia organizada en una lógica de apropiación de mujeres, principalmente en las zonas de robo de combustible (huachicol en la zona de Triángulo Rojo, municipios de Tecamachalco, Quecholac, Acatzingo, Tepeaca y Acajaete, y en la región de la Sierra Norte de Puebla). Según el informe de trata presentado por el Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia de la Ciudad de México en relación a las desapariciones vinculadas a la trata de personas, el 62.5 % de las personas víctimas de este delito en Puebla son presa de un empleador y el 37.5 % de su pareja sexual. Por otro lado, respecto a las personas tratantes, el 12.5 % son mujeres que captan y promueven a las víctimas con diferentes fines (D. García, 2020; Nuñez, 2020).

A pesar de la incidencia de las desapariciones, los registros públicos son muy deficientes y el hermetismo de las autoridades impiden un análisis con mayor profundidad.

5.5. Tlaxcala

Esta entidad ha sido reconocida –internacionalmente– como uno de los epicentros de la trata de personas a nivel nacional e incluso internacional. Los perpetradores se caracterizan por pertenecer a redes pequeñas, de carácter familiar, que captan a mujeres a partir de relaciones sentimentales para luego explotarlas sexualmente en México y en Estados Unidos. Nombres de familias como “Rojas Romero” y “Carreto Valencia” son investigados desde hace, al menos, veinte años por autoridades en México y Estados Unidos (Amezcúa & Padgett, 2020).

Las redes de trata funcionan de manera primaria mediante vínculos familiares, pero también incluyen a otros contactos en diferentes estados vinculados a bares, hoteles, moteles y casas particulares que funcionan como sitios de destino y resguardo de las víctimas que son captadas en la entidad.

Las desapariciones de mujeres también se han vinculado a secuestros extorsivos operados por bandas asentadas en la entidad, pero que actúan en diferentes zonas, principalmente en la frontera con Puebla y Veracruz, que también coincide con lo que se conoce como el corredor de Trata Puebla-Tlaxcala. En un contexto de marcada impunidad, las dinámicas delictivas se han extendido en la región en los últimos años.

Un tercer grupo de agresores se vincula a aquellos perpetradores de feminicidios, un delito que en los últimos dos años se ha triplicado en la entidad (Escenario Tlaxcala, 2021). Los autores de este tipo de delitos suelen ser las parejas sentimentales de las víctimas o personas conocidas, cercanas a las víctimas que, valiéndose de su proximidad, las privan de la vida y posteriormente ocultan sus cuerpos.

6 Respuestas en **materia de búsqueda**

La búsqueda de personas desaparecidas y, en particular, la búsqueda de niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas, se estructura a partir de dos variantes: la búsqueda bajo presunción de vida y la búsqueda que infiere la muerte de la víctima o búsqueda con fines de identificación humana; cualquiera de los caminos que se siga a partir de las investigaciones conlleva la implementación de diferentes tipos de respuestas estatales.

En el año 2003, diez años después del primer feminicidio registrado en Ciudad Juárez, se estableció el Operativo Alba, mismo que, tras la sentencia en contra del gobierno mexicano por el caso González y otras vs. México (conocido como caso Campo Algodonero) (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2009), fue modificado en el año 2012 para transformarse en un protocolo. Su importancia, además de que determina la búsqueda con perspectiva de género, radica en la coordinación de las tres instancias de gobierno –federales, estatales y municipales–.

En lo que respecta a la localización y recuperación inmediata de niñas, niños y adolescentes, hasta el año 2012 se empezó a implementar la Alerta AMBER en México, programa que en Estados Unidos inició desde 1996. En tanto que, para la búsqueda inmediata de personas de la tercera edad se cuenta con la Alerta Plateada. Estos dos programas, al igual que el Protocolo Alba, establecen la coordinación de los tres niveles de gobierno (San Juan, 2020).

Por otro lado, y como parte del caso Algodonero, el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) identificó irregularidades en una autopsia del caso (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2009), sin embargo, este tipo de problemáticas ya habían sido señaladas desde 1995 por el Grupo Interdisciplinario de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal que colaboró con autoridades de Ciudad

Juárez (Rodríguez, 2002). Así, la sentencia también sentó precedentes en torno al análisis forense, al solicitar al estado mexicano que continuara:

> [...] con la estandarización de todos sus protocolos, manuales, criterios ministeriales de investigación, servicios periciales y de impartición de justicia, utilizados para investigar todos los delitos que se relacionen con desapariciones, violencia sexual y homicidios de mujeres, conforme al Protocolo Estambul, el Manual sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extrajudiciales, Arbitrarias y Sumarias de Naciones Unidas [conocido como Protocolo Minnesota] y los estándares internacionales de búsqueda de personas desaparecidas, con base en una perspectiva de género (Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2009, párr. 502).

Sin embargo, a nivel federal, fue hasta finales del 2015 que la Procuraduría General de Justicia (hoy Fiscalía) publicó el Protocolo para el Tratamiento e Identificación Forense (Procuraduría General de la República, 2016). Este aspecto, sin duda, ha dilatado la homologación de procedimientos a nivel nacional. Muestra de ello es que, en la actualidad, sólo el estado de Coahuila cuenta con ley para la localización, recuperación e identificación forense de personas del estado de Coahuila de Zaragoza (Congreso del estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, 2020) y un Plan estatal de exhumaciones e identificación forense (Congreso del estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza, 2017).

En fechas más recientes, y gracias a las exigencias de familiares y de organizaciones de la sociedad civil, se cuenta –a nivel nacional– con los protocolos homologados de investigación y búsqueda de personas desaparecidas, entre otros documentos de reciente publicación[8].

No obstante, existen diversas problemáticas en torno a las respuestas que se han enunciado de manera general: las políticas públicas enfocadas a combatir la violencia contra la mujer, que se implementan en México, tienden a ser reaccionarias y no preventivas (Pastrana, 2021; Rea, 2021). Las políticas públicas dirigidas a los victimarios o a la sociedad en su conjunto para reducir, de manera general, la violencia contra las mujeres y, de manera particular, la desaparición de éstas, son prácticamente inexistentes, a pesar de que este aspecto también se estableció en la sentencia del Campo Algodonero. Un claro ejemplo de lo anterior son las alertas de género, protocolos de acciones de emergencia para erradicar la violencia estructural feminicida que, en muchas ocasiones, se relaciona con la desaparición de niñas, adolescentes y mujeres; las cuales, son decretadas tras largos periodos de lucha por parte de la sociedad civil, pero, sobre todo, cuando ya se cuenta con cientos de casos de feminicidios, trata de personas y niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas.

Las cinco entidades que conforman la RMVM, Estado de México (2015 y 2019), Morelos (2015), Puebla (2019), Ciudad de México (2019) y Tlaxcala (2021) (Secretaría de Gobernación 2021). Al respecto, destaca que el Estado de México cuenta con dos declaratorias; en la segunda de ellas, de los once municipios, siete ya estaban considerados en la primera alerta (Secretaría de la Mujer, 2021) y que Tlaxcala, pese a los antecedentes de trata de personas en la entidad, es la declaratoria más reciente.

8 Lineamientos para el desarrollo de acciones de búsqueda en campo en el contexto de la pandemia por SARS-CoV-2 (COVID-19) (Gobierno de México, 2020).

Por otro lado, no existe una clara distinción entre la búsqueda e investigación de personas desaparecidas. Si bien, a partir de la LGD se estableció que la búsqueda es responsabilidad y competencia tanto de la Comisión Nacional como de las comisiones locales de búsqueda (LGD, artículo 50), y que la investigación penal de los delitos por desaparición forzada y por particulares es responsabilidad y competencia de las fiscalías especializadas adscritas a la Fiscalía General de la República (FGR) y a las fiscalías y procuradurías locales (LGD, artículo 68), los límites son difusos. Ya que, por ejemplo, la búsqueda con fines de identificación humana está prácticamente en manos de las fiscalías a través de las direcciones o áreas de periciales y de los Servicios Médicos Forenses (SEMEFOS)[9] o que el Protocolo Alba y la Alerta AMBER son implementados por las fiscalías y procuradurías.

La ausencia de dichos límites ha dificultado la puesta en marcha de las respuestas estatales existentes, en particular, ante la renuencia por trabajar colaborativa y coordinadamente por alguna de las partes involucradas, como ha sido el caso de la FGR y algunas fiscalías y procuradurías locales. La complejidad que representa la búsqueda de niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas es aún más amplia, pues también implica la coordinación con otras instancias, como comisiones de atención a víctimas y los ayuntamientos municipales. Además, buena parte de las instituciones carecen de equipo tecnológico, presupuesto o personal capacitado y especializado en derechos humanos y perspectiva de género.

En este sentido, cabe destacar que, aunque con muchos obstáculos, una de las principales respuestas estatales frente a la desaparición son las búsquedas. En este ámbito, la Comisión Nacional de Búsqueda y las comisiones locales de búsqueda se han vuelto piezas clave en la arquitectura institucional a través de la cual el Estado busca a las personas desaparecidas, en general, y a las mujeres de manera específica. Las comisiones de búsqueda locales poseen una inserción y desarrollo institucional dispar en la RMVM, se enfrentan a desapariciones de mujeres similares, pero con diferencias muy marcadas en la magnitud de estos eventos y sus respuestas varían notablemente en cada una de las entidades.

Así, en el año 2021, la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas en colaboración con la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres y la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, publicaron unos lineamientos para la búsqueda con perspectiva de género (Comisión Nacional de Búsqueda et al., 2021). Por último, cabe destacar que, también en este año, se conformó la Coordinación Nacional Técnica del Protocolo Alba para mejorar la localización de mujeres y niñas desaparecidas, la cual contará con la participación de «las 32 fiscalías y procuradurías estatales, y las 32 representaciones locales de las Comisiones de Búsqueda» (Secretaría de Gobernación, 2021).

En general, las respuestas en materia de búsqueda de mujeres en la RMVM han estado atravesadas por las dificultades de coordinación entre las autoridades involucradas en la búsqueda y la investigación (particularmente entre comisiones locales de búsqueda y fiscalías especializadas) y por el aumento de las violencias contra las mujeres en los últimos años, particularmente, en el contexto de la pandemia, incluyendo las desapariciones.

9 No todos los SEMEFO están adscritos a la fiscalía o procuradurías, como es el caso de Baja California, Ciudad de México, Guerrero, Jalisco y Puebla. «En estos estados los SEMEFO son responsabilidad del Poder Judicial (Baja California, Puebla y Ciudad de México), la Secretaría de Salud (Guerrero) y el Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses, un órgano descentralizado de la Secretaría de Gobernación estatal». (Tzuc, 2020).

6.1. Ciudad de México (CDMX)

El Centro de Atención para Personas Extraviadas y Ausentes (CAPEA) fue la primera respuesta del estado en el país, creada en la Procuraduría General de Justicia de la Ciudad de México para la búsqueda de personas desaparecidas. Posteriormente, a partir de la Ley General, en la Ciudad de México, las acciones de búsqueda se encuentran distribuidas entre la ahora Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México, a través de sus diferentes fiscalías especializadas, especialmente de la Fiscalía Especializada para la Investigación, Persecución de los Delitos en Materia de Desaparición Forzada de Personas y la Desaparición Cometida por Particulares y Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Comisión de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México (CBP-CDMX).

En el año 2020 la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México emitió la recomendación 02/2020 por el caso Falta de debida diligencia en la búsqueda de personas desaparecidas con perspectiva de género y enfoque diferenciado. En ella –a partir de la revisión de nueve expedientes de queja iniciados entre el año 2013 y 2019– identificaron varios elementos en común, en particular, la omisión de buscar de manera inmediata y exhaustiva, con enfoque diferenciado y perspectiva de género (Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, 2020).

La Fiscalía, en el 2012 –a través de la Gaceta Oficial del Distrito Federal– dio a conocer el Protocolo Alerta AMBER Distrito Federal que, posteriormente, tendría dos modificaciones, una en el año 2016 y otra en el 2018. El Protocolo Alba –publicado en el año 2018– es el mecanismo principal de búsqueda y está coordinado específicamente por el Ministerio Público.

Por su parte, la Fiscalía Especializada para la Investigación del Delito de Feminicidio, Ciudad de México, cuenta con una Unidad Especializada en investigación de mujeres en calidad de desconocidas, para lo cual, tienen comunicación con la Fiscalía de Búsqueda y con la Comisión de Búsqueda Local. Además, se han enfocado en la obtención de perfiles genéticos y en la consolidación de cédulas de identificación. En tanto, la Comisión de Búsqueda, si bien tiene policías asignados, no cuenta con un mecanismo de coordinación específico para responder a este tipo de desapariciones; aunque su Unidad de Análisis de Contexto se ha caracterizado por ser particularmente proactiva en el estudio de desaparición de mujeres con perspectiva de género.

6.2. Estado de México

Las respuestas en materia de búsqueda de mujeres en el Estado de México se enmarcan en la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de México que se publicó en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno el 3 de noviembre de 2015. En mayo del 2016 se crearon, por el mismo medio, los Grupos de Apoyo para la Investigación de Personas Desaparecidas, No Localizadas, Ausentes o Extraviadas en las Fiscalías Regionales de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México y en marzo del 2017 se publicó el Protocolo Alba Estado de México (Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, 2017). Sin embargo, es importante mencionar que, desde el año 2013, el Estado

de México ya había avanzado en la búsqueda y localización de niños, niñas y adolescentes a través de la publicación, en el Periódico Oficial de la entidad, del Protocolo Alerta AMBER, además de contar con el Manual de Procedimientos de los Módulos ODISEA del Departamento para la Búsqueda y Localización de Personas Abandonadas, Extraviadas o Ausentes[10].

El Programa anual de trabajo para la atención de las medidas establecidas en la alerta de violencia de género en el Estado de México por feminicidio considera un capítulo específico para la búsqueda, donde se contempla la generación de un Protocolo de Actuación para las células de búsqueda y un grupo multidisciplinario para la atención de la búsqueda y localización de niñas y mujeres desaparecidas (Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, 2020b). A éste se le suma el Programa de trabajo para el cumplimento de las medidas establecidas en la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres por Desaparición para el Estado de México (Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, 2020c) y un Plan Integral en Materia de Desaparición de Personas en el Estado de México (Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, 2020a).

Si bien, históricamente, estas respuestas han estado adscritas bajo la competencia de la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, en últimas fechas la COBUPEM las ha encabezado. De manera complementaria, la comisión local ha impulsado la creación de células de búsquedas locales y un programa específico de búsqueda orientado a la atención de la alerta de género. Un ejemplo de las células de búsqueda es el caso del municipio de Atizapán de Zaragoza (H. Ayuntamiento de Atizapán de Zaragoza, 2018) que tiene como fundamento jurídico el **Protocolo de actuación policial con perspectiva de género para casos de violencia contras las mujeres del Estado de México** (Gobierno del Estado Libre y Soberano de México, 2016).

6.3. Morelos

La ley de acceso de las mujeres a una vida libre de violencia para el estado de Morelos, publicada en diciembre de 2007, señala –desde una reforma en mayo de 2013– que correspondía a la hoy Fiscalía General de Justicia del estado de Morelos, «elaborar y aplicar Protocolos especializadas con perspectiva de género en: la búsqueda inmediata de mujeres y niñas desaparecidas», sin embargo, el documento no es público o no existe, pero sí hay un documento vinculado a la investigación de este tipo de hechos[11].

En el año 2013 se creó el "Protocolo Alerta AMBER Morelos (Gobierno del estado Libre y Soberano de Morelos, 2013) y cinco años después, en 2018, el estado de Morelos adoptó la Guía para la aplicación del Protocolo de atención, reacción y coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales en caso de extravío de mujeres y niñas, denominado Protocolo Alba, y su correspondiente Guía de Aplicación (Gobierno del estado Libre y Soberano de Morelos, 2018a, 2018b). Por su parte, la Comisión de Búsqueda

10 El Programa ODISEA fue creado por la Procuraduría General de Justicia del Estado de México desde 1991 (Atención a Casos de Mujeres Desaparecidas, 2021).

11 En la página de la Fiscalía de Morelos se encuentra el Acuerdo 47/2012, mediante el cual se emite el protocolo de investigación de hechos relacionados con la desaparición de mujeres por razones de género (Gobierno del estado Libre y Soberano de Morelos, 2012).

de Morelos no tiene programas específicos para la búsqueda de mujeres, aunque en un comunicado de noviembre del 2020 ha reconocido la necesidad de erradicar la violencia contra la mujeres (Secretaría de Gobierno del estado de Morelos, 2020).

6.4. Puebla

Es uno de los estados donde más dificultades se presentan en el campo de la búsqueda de mujeres desaparecidas. Desde las organizaciones de la sociedad civil se ha señalado la poca efectividad de las búsquedas y trabas en la emisión de la Alerta AMBER (Ayala & Huerta, 2021; Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia del estado de Puebla, 2021).

En el año 2012 la Procuraduría General de Justicia del estado de Puebla anunció la publicación del Protocolo para la búsqueda y localización de mujeres desaparecidas[12], sin embargo, cuando se solicitó el documento no fue entregado (Pérez Oseguera et al., 2015). Fue hasta el año 2019 que se publicó el acuerdo por el que se emite el Protocolo Alba **Actualizado** para el estado de Puebla (Secretaría de Gobernación del estado de Puebla, 2019). En el mismo año se declaró la alerta de género, que cuenta con un **Plan de acción de la Declaratoria de alerta de violencia de género para el estado de Puebla**, mismo que resaltaba la necesidad de atender la desaparición de niñas, adolescentes y mujeres (Gobierno del estado Libre y Soberano de Puebla, 2019).

La activación de las alertas de género ha sido un instrumento esencial en el avance de las respuestas estatales para la búsqueda de niñas, adolescentes y mujeres desaparecidas. No obstante, la implementación de sus acciones es lenta y no siempre rinde los frutos esperados. En el Plan de acción 2020, Seguimiento a la Declaración de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el estado de Puebla, se contempla la creación de «un mecanismo de coordinación con la Fiscalía del estado de Puebla, con la finalidad de coadyuvar en el reporte y socialización de casos para la correcta activación del Protocolo Alba y las acciones de búsqueda en los 217 municipios del estado de Puebla» (Gobierno del estado Libre y Soberano de Puebla, 2019, p. 54), sin embargo, en el Informe de cumplimiento a enero 2021 (Gobierno del estado Libre y Soberano de Puebla, 2021) no se hace ninguna mención respecto a dicho mecanismo.

Por su parte, la Comisión de Búsqueda de Personas del estado de Puebla, aunque cuenta con células de búsqueda en todos los municipios del estado (Comisión de Búsqueda de Personas del estado de Puebla, 2021) no tiene programas específicos para la búsqueda de mujeres.

12 El mismo año se publicaron dos protocolos más: Protocolo para la investigación de los delitos cometidos con violencia sexual en agravio de mujeres y el Protocolo para la investigación del delito de homicidio doloso contra mujeres en razón de género.

6.5. Tlaxcala

La Procuraduría General de Justicia del estado cuenta, desde el año 2018, con el Protocolo de actuación unificado para el estado de Tlaxcala y sus municipios, para la atención e investigación de hechos que la ley señala como delitos cometidos contra mujeres por razones de violencia de género; entre las acciones que considera está la búsqueda inmediata de niñas, niños, adolescentes y mujeres desaparecidas (Gobierno del estado Libre y Soberano de Tlaxcala, 2018). Además, en el mismo año se publicó en el Periódico Oficial el Protocolo Alba (Gobierno del estado Libre y Soberano de Tlaxcala, 2018) y también cuenta con la Alerta AMBER, sin embargo, estos dos últimos han sido señalados como deficientes (Comisión Nacional de Derechos Humanos, 2018; Corona, 2020; Observatorio Ciudadano Nacional Feminicidio, 2020).

En lo que respecta a la Comisión de Búsqueda de Tlaxcala, ésta enfoca sus acciones en los casos de mujeres no localizadas, valiéndose de los medios electrónicos y del rastreo remoto, principalmente. No tiene acciones específicas para atender la desaparición de mujeres.

En fechas recientes (agosto, 2021), y a cinco años de la primera solicitud y dos de la segunda, la alerta de género fue declarada para toda la entidad, acción que implicaría la creación de una fiscalía especializada para la investigación de la desaparición, la trata y el feminicidio (Degante, 2021; A. K. García, 2021).

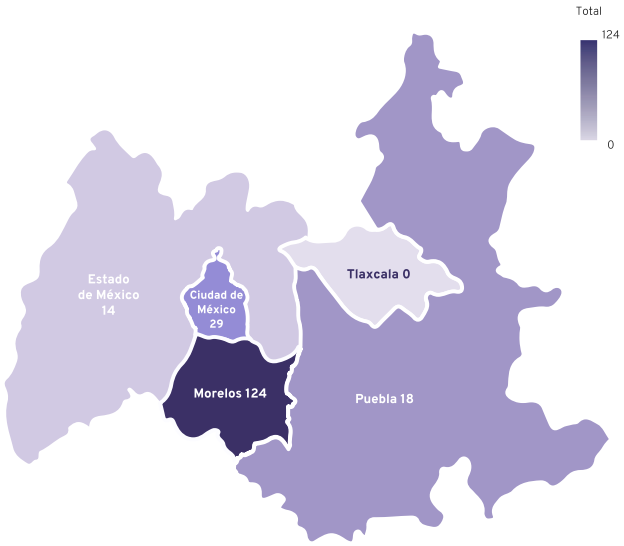
7 Respuestas en materia de **investigación y procuración de justicia**

Una de las características estructurales del sistema de justicia en el país es la impunidad. Más del 92 % de los delitos permanecen impunes[13]. Las desapariciones no son la excepción. Si bien el acceso a la información sobre los casos de desapariciones en el sistema de justicia es fragmentario, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía realiza cada año censos de procuración e impartición de justicia en las 32 entidades federativas del país y a nivel federal. Entre los delitos sobre los que se solicita información está el de desaparición forzada. Si bien se sabe que no todas las desapariciones son desapariciones forzadas –y no todas las desapariciones de mujeres son desapariciones forzadas– las carpetas de investigación o averiguaciones previas que incluyen el delito de desaparición forzada son una aproximación al comportamiento oficial en materia de investigación y procuración de justicia.

El mapa siguiente ilustra el número de averiguaciones previas o carpetas de investigación en que se incluye el delito de desaparición forzada en las cinco entidades de interés.

13 Según Índice de Impunidad Estatal, México Evalúa (Monroy, 2020).

Mapa 3: Averiguaciones previas y carpetas de investigación por desaparición forzada por entidad en la RMVM



Fuente: Elaboración propia con base en Censos de Procuración de Justicia de los Estados y de Impartición de Justicia de los Estados

La baja respuesta de las instituciones de procuración de justicia (fiscalías generales de los estados) a las desapariciones forzadas, lógicamente, se complementa con la reducida resolución de las instituciones de impartición de justicia (poderes judiciales de las entidades federativas).

Tabla 7: Número de sentencias locales, en primera instancia, emitidas por delito de desaparición forzada

Entidad	2015	2016	2017	2018	2019	Total
CDMX	0	0	0	0	0	0
EDOMX	0	0	0	0	10	10
Morelos	0	0	0	1	1	2
Puebla	0	0	0	1	7	8
Tlaxcala	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con base en los Censos de Impartición de Justicia 2016-2020 (INEGI)

Las diferencias entre procesos abiertos en las fiscalías, y los que llegan a las instancias judiciales por el mismo delito, expresa serias dificultades en la operación de las instituciones de procuración de justicia. La siguiente tabla comparativa evidencia esta laguna.

Tabla 8: Carpetas de investigación o averiguaciones previas y procesos iniciados en casos de desaparición forzada

Entidad	Carpetas de investigación o averiguaciones previas con delito de desaparición forzada	Procesos Iniciados en primera instancia por desaparición forzada
CDMX	29	0
EDOMX	14	10
Morelos	124	2
Puebla	18	8
Tlaxcala	0	0

Fuente: Elaboración propia con base en Censos de Procuración de Justicia de los estados y de Impartición de Justicia de los estados 2016-2020 (INEGI)

Si bien la brecha entre las entidades es de diferente magnitud, la Ciudad de México y Morelos son aquellas que presentan una distancia más grande.

8 Regímenes de violencia en la RMVM

Las desapariciones de mujeres en la RMVM están atravesadas por diferentes regímenes de violencia que presentan variaciones de acuerdo con las características de la entidad y las microrregiones de la desaparición. Así, en aquellas entidades con mayor cantidad de población, como el Estado de México y la Ciudad de México, las dinámicas están más diversificadas y las magnitudes del fenómeno de la desaparición de mujeres son mayores en términos absolutos. Esto las diferencia de otras entidades como Tlaxcala y Morelos, donde los patrones están más definidos y la cantidad de desapariciones es menor.

Sin embargo, a pesar de esta diversidad, los regímenes de violencia comparten al menos tres características comunes a lo largo y ancho de la región:

a. La presencia de diferentes perpetradores;
b. patrones socioculturales patriarcales, e
c. impunidad y debilidad de las respuestas estatales.

A continuación, analizamos cada uno de ellos.

a) Perpetradores diversificados: las reglas que determinan el acceso, uso y circulación de los medios de violencia que producen las desapariciones de mujeres en la RMVM se caracterizan por habilitar la participación de una variedad significativa de perpetradores. Conocidos por las víctimas, como familiares, parejas, amigos, compañeros de trabajo, entre otros, se mezclan con perpetradores desconocidos que, circunstancialmente, hacen uso de la violencia y de las desapariciones como un medio para ocultar otro tipo de delitos (trata de personas, feminicidio, privación ilegal de la libertad, etc.). Esta primera clasificación de perpetradores se complementa, a su vez, con aquella que hace referencia al nivel de organización para incluir a quienes actúan de manera individual o a través de pequeños grupos de dos a cuatro personas, y los que se insertan en redes más amplias y complejas de criminalidad que, incluso, pueden comprender nexos fuera de las entidades donde se producen las desapariciones y a nivel internacional.

Esta diversidad de perpetradores pone en evidencia, por un lado, la disponibilidad extendida de los medios de violencia utilizados contra las mujeres y el uso efectivo de estos medios por diferentes tipos de actores. El primer elemento, referido a la disponibilidad, se conecta directamente con ciertos patrones socioculturales patriarcales extendidos en todo México y en la RMVM, mientras que el segundo elemento (uso efectivo) se vincula con la falta de respuestas estatales en materia de prevención, sanción y medidas de no-repetición. Analizamos cada uno de ellos a continuación.

b) Patrones socioculturales patriarcales que sostienen el ejercicio de violencia: el uso de los medios de violencia se encuentra enraizado en un conjunto de creencias y prácticas que tienen como principal característica la consideración de las mujeres como un sujeto inferior y la exaltación de formas de masculinidad basadas en la violencia. Tanto en la voz de las autoridades como en la de las víctimas y sus familiares, el "machismo" aparece como una de las principales causas de la desaparición de mujeres. Este conjunto de actitudes no sólo interviene al momento de la privación de la libertad de la víctima, sino también a lo largo del proceso de búsqueda de la persona y de acceso a la justicia. En este sentido, es posible afirmar que existe un régimen de género específico que se superpone con el régimen de violencia y que se manifiesta en las dinámicas de victimización, pero también en patrones de revictimización, discriminación y reproducción de las violencias. "Se fue con el novio", "anda de fiesta", "ella lo provocó" o "algo habrá hecho", son diferentes expresiones de una misma mirada, que circula tanto a nivel de la sociedad como en las autoridades estatales, la cual coloca la responsabilidad de las desapariciones en las propias víctimas y genera como resultados la normalización de la violencia contra las mujeres, la estigmatización contra las mujeres que resisten esa violencia, la discriminación en el acceso a la justicia y la consolidación de la impunidad en torno a las desapariciones de mujeres.

Estos patrones socioculturales patriarcales no explican, en sí mismos, todas las manifestaciones de las desapariciones de mujeres en la RMVM, por lo que sería un error tomarlo como explicación absoluta de este tipo de violencias. El machismo se combina con otras

dinámicas específicas de criminalidad que no se reducen ni se explican únicamente por la presencia de este tipo de creencias y actitudes hacia las mujeres. En este mismo sentido, el régimen de violencia se caracteriza por la existencia de estos patrones socioculturales y su entrelazamiento con un régimen de género específico, pero también por la presencia de otras características, como la debilidad de las respuestas estatales y la reproducción de la impunidad.

c) Impunidad y debilidad de las respuestas estatales: el régimen de violencia en la RMVM se caracteriza por la debilidad de las respuestas estatales y la impunidad. El contexto de impunidad frente a la violencia contra las mujeres obedece a diferentes factores, algunos de los cuales exceden a la institucionalidad del Estado, pero que, en la mayoría de los casos, responden a la falta de medidas adecuadas para prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres. La debilidad en las respuestas estatales se manifiesta en actitudes que niegan la problemática, responsabilizan a las víctimas de su suerte o simulan acciones para enfrentan el problema, pero sin comprometer medidas sustantivas que generen impactos en dicha problemática. Esta misma debilidad se manifiesta en las dificultades de coordinación entre las diferentes autoridades encargadas de dar respuesta y en las inercias institucionales que detienen procesos de reformas progresivas.

Como resultado de esta debilidad se fortalece la impunidad que, a su vez, retroalimenta la idea de que la violencia contra las mujeres –y específicamente su desaparición– no tiene castigo ni pena. Esta falta de sanción, en combinación con la existencia de patrones socioculturales patriarcales, termina por normalizar la violencia y disminuye los costos sociales de su ejercicio.

9 Conclusiones **de la sección**

La Región Metropolitana del Valle de México es una zona en que las desapariciones se han feminizado, aproximadamente el 50 % de la personas desaparecidas y no localizadas son mujeres. Si bien éste es un fenómeno que se ha incrementado desde mediados de la primera década de este siglo, en los últimos años se observa un pico ascendente.

No obstante, más allá de esta feminización, no puede dejar de destacarse que las desapariciones de mujeres no son un fenómeno aislado, aunque sí tienen características específicas. Cuando aumentan las desapariciones de hombres también lo hacen las de mujeres. Y algo similar sucede con las violaciones, el feminicidio, el abuso sexual y el homicidio doloso. El incremento de estos delitos está muy relacionado con el aumento de las desapariciones de mujeres. En pocas palabras, los contextos de tolerancia a múltiples formas de violencia contra las mujeres incluyen a las desapariciones como estrategia.

Un rasgo distintivo de las desapariciones de mujeres es su tasa de localización en comparación con la desaparición de los hombres. Las mujeres se localizan más que los hombres y esto nos lleva a preguntarnos acerca de las características de las víctimas y los perpetradores.

En promedio, las mujeres que desaparecen son más jóvenes que los hombres en la misma situación y existen municipios en los que las mujeres son especialmente vulnerables a esta práctica, ya que no se distribuye homogéneamente en la región, ni al interior de cada una de las entidades federativas.

Las desapariciones de mujeres son cometidas por diferentes tipos de perpetradores. Tanto las entrevistas a personas informantes clave como la información secundaria revisada coinciden en destacar que, en un número importante de casos, quienes cometen la desaparición son personas conocidas por las víctimas: personas con quienes tienen relaciones afectivas como parejas, esposos, familiares o personas a quienes tienen confianza, como transportistas frecuentes, por ejemplo. Sin embargo, éstos no son los únicos tipos de perpetradores, también se registran casos en que éstos no son conocidos de las víctimas, pero tienen control de recursos de poder y violencia en una zona, por ejemplo, grupos criminales; esto pone a las víctimas en situación de desventaja, como en los casos de redes de trata de personas para explotación sexual.

Por último, pero no por ello menos importante, el régimen de violencia identificado en el caso de las desapariciones de mujeres en la RMVM se caracteriza por una diversidad de perpetradores que manejan diferentes medios de violencia en distintos espacios: el doméstico, el comunitario y el público. El otro rasgo de este régimen de violencia son las relaciones socioculturales patriarcales, basadas en la consideración de las mujeres como inferiores y en un modelo de masculinidad asociado con el ejercicio de la violencia directa, que tienen como consecuencia la naturalización de las prácticas violentas contra las mujeres. El último rasgo es la impunidad, expresada en la deficiencia de las respuestas estatales ante el fenómeno; la culpabilización de las víctimas retroalimenta, no siempre directamente, la comisión de actos violentos contra las mismas.

En pocas palabras, las desapariciones de las mujeres son fenómenos estrechamente relacionados con el ejercicio de otras formas de violencia y perpetrados por una diversidad de actores por diferentes motivos. No obstante, tienen características específicas, vinculadas con los patrones socioculturales patriarcales que atraviesan tanto las relaciones sociales como las relaciones entre autoridades y mujeres.

3

La coordinación interinstitucional para la búsqueda de mujeres **en el centro de México: alcances, limitaciones y perspectivas**

Jeraldine del Cid

La coordinación interinstitucional ha constituido, por largos años, una de las reclamaciones principales de las víctimas indirectas de desaparición forzada y cometida por particulares (El Economista, 2021). Como parte de las respuestas estatales e internacionales a estas exigencias, diferentes normativas en materia de búsqueda de personas establecen a la coordinación como una de las obligaciones estatales fundamentales para la garantía de los derechos de las víctimas (Naciones Unidas, 2006; Cámara de diputados, 2017; Gobierno de la Ciudad de México, 2018; Gobierno de la Ciudad de México, 2018b; Comisión Nacional de Búsqueda, 2019; Comité de la ONU Contra la Desaparición Forzada, 2019).

Sin embargo, todo indica que sigue siendo una materia con una importante deuda por saldar. Particularmente, en lo que corresponde a la protección de sectores sociales históricamente en situación de desventaja, como las mujeres, y respecto a los cuales estos mismos instrumentos exigen debida diligencia, así como la aplicación de enfoques especializados y el máximo despliegue de capacidades institucionales.

Este marco general permite formular las preguntas que orientan el presente capítulo: ¿cómo se da actualmente la coordinación interinstitucional orientada a garantizar el derecho de toda persona a ser buscada en el centro de México? ¿Qué elementos específicos se activan en dicha coordinación al tratarse de mujeres desaparecidas? ¿Cuáles de sus aspectos se han fortalecido y qué explica los obstáculos persistentes en la materia? ¿Qué diferencias se encuentran en los diversos estados de la región central de México?

Se responde a estas preguntas sobre la base de la revisión de las diversas normativas e instrumentos jurídicos vigentes para atender la problemática, así como de la información compartida por funcionarios y funcionaras de las instituciones encargadas de atender casos de mujeres desaparecidas en la región central de México, quienes respondieron a entrevistas semiestructuradas llevadas a cabo en el marco de este proyecto de investigación (el anexo 3 incluye el instrumento de entrevista). Adicionalmente, se introducen una serie de aspectos formales y no formales de coordinación, así como diferentes dimensiones sensibles que inciden sobre la dinámica de vinculación interinstitucional para atender a la búsqueda de mujeres desaparecidas.

1 Contexto normativo: avances y retos **de la coordinación para la búsqueda**

El presente texto comprende la coordinación institucional para la búsqueda de personas desaparecidas como un elemento fundamental de política pública (incide de forma determinante en el derecho de las víctimas directas e indirectas), la materialización de las obligaciones estatales y la superación de las graves afectaciones contra los derechos humanos.

Para responder a la crisis de desaparición en México, a las exigencias de las víctimas y a diferentes retos institucionales, se han presentado dos procesos convergentes: por un lado, se han desarrollado e implementado un conjunto de normas y protocolos en función de los diferentes tipos de búsqueda (inmediata, individualizada, por patrones y generalizada)[14]. Destaca, por ejemplo, el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas, ofreciendo una perspectiva específica de actuación, intercambio de información, tramos de responsabilidad y mecanismos de colaboración en función de las necesidades específicas del caso atendido. Complementariamente, se han impulsado diferentes directrices que, atendiendo a la implementación de enfoques diferenciales, procuran orientar la coordinación para la búsqueda de niñas, adolescentes y mujeres. Destacan el Protocolo Alba y la Alerta AMBER; menos consistencia y protagonismo ha tenido la Alerta Plateada.

Por otro lado, se han adoptado diferentes directrices internacionales que delinean las responsabilidades generales institucionales de coordinación, en función de las diferentes dinámicas de la desaparición de personas. En este marco destacan, por ejemplo, los Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas y la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. Ambas directrices contemplan a la coordinación como un aspecto esencial de obligatorio cumplimiento para garantizar los derechos de las víctimas, promover los derechos humanos en la materia y efectuar cabalmente las responsabilidades estatales.

La cuestión nodal es que, a pesar de la existencia de estos instrumentos formales, la coordinación interinstitucional para la búsqueda de las mujeres encuentra importantes avances en materia normativa, a la vez que obstáculos y retos persistentes que no han podido ser superados. A continuación se sintetizan ambos aspectos, procurando establecer un marco de referencia para comprender, posteriormente, los desafíos que enfrenta la búsqueda de mujeres desaparecidas en algunos estados de la zona centro de México.

14 Se encuentran, entre otros: la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas, los Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas y la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas.

1.1. Avances en materia normativa para la coordinación interinstitucional

En términos generales, contemplar la coordinación como una obligación estatal para la búsqueda de personas es ya un avance en materia de derechos. En las directrices ya aludidas, más las alertas de violencia de género contra las mujeres y el Protocolo Homologado de Investigación para los delitos de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares, se refiere constantemente a esta tarea como una dimensión sustantiva para garantizar los derechos de las víctimas, materializar la debida diligencia y cumplir cabalmente con las responsabilidades estatales.

Podría señalarse que, de manera genérica, la coordinación interinstitucional es contemplada, según su nombre lo indica, como el desarrollo coordinado de las funciones estatales en virtud tanto de las atribuciones y competencias específicas como del funcionamiento cabal en el tramo de responsabilidad que le corresponde a cada tipo de institución. Este hecho es evidente, por ejemplo, en el Protocolo Homologado de Búsqueda, donde se contempla el tipo de relación entre instituciones para acometer buenas labores de búsqueda apegadas al funcionamiento estricto de la ley y las características esenciales de la búsqueda particular emprendida.

Complementariamente, en materia formal, estos instrumentos han ofrecido una perspectiva de política pública con un enfoque diferencial, especializado y apegado a las directrices internacionales en materia de derechos humanos para sectores sociales históricamente subordinados, por ejemplo, las mujeres. Esto se advierte en el Protocolo Alba, la Alerta AMBER y el Protocolo Homologado de Búsqueda. Con ello, en estos instrumentos se espera vincular no sólo a las entidades directamente involucradas en las labores de búsqueda, sino además a las instituciones que –por su naturaleza– estén encargadas de perseguir delitos específicos o salvaguardar los derechos de mujeres, adolescentes y niñas; allí cabrían las fiscalías de feminicidio, las fiscalías de investigación para la atención de niñas, niños y adolescentes, las secretarías de las mujeres, entre otras. Específicamente, en lo que corresponde con los protocolos especializados para la búsqueda de mujeres, adolescentes y niñas, lo anterior prevé la creación de células de búsqueda o grupos operativos con la participación conjunta de agentes del Ministerio Público o de la Policía de Investigación, las coordinaciones territoriales de las fiscalías, las secretarías de Seguridad Pública y las entidades encargadas del monitoreo de cámaras y aparatos de videovigilancia.

En este marco destacan aspectos sustanciales, tales como:

» **Primero**, la distinción entre las labores de búsqueda (adelantada principalmente en México por las entidades primarias, donde sobresalen las comisiones de búsqueda y las fiscalías) y las labores de investigación penal del delito (con atribución plena en las fiscalías) procurando su coordinación y armonización. Hecho argumentado tanto en la Ley General, como en el Protocolo Homologado de Búsqueda.

  Esto implica comprender que, si bien cada una de estas acciones tiene entidad jurídica propia –donde la búsqueda no puede depender del ejercicio de la persecución penal del

delito–, su coordinación es parámetro necesario para el pleno ejercicio de los derechos de las víctimas y directriz fundamental para el cumplimiento de las obligaciones estatales. Por el contrario, la falta de coordinación en este tema no solo puede retrasar la localización, sino además subsumir la búsqueda bajo el precepto erróneo según el cual es primero la determinación de responsabilidades penales.

» **Segundo**, la asignación de un papel central a los ministerios públicos en la labor de coordinación en el marco de la activación de los protocolos especializados de búsqueda y la detonación de la búsqueda individualizada. Vale la pena señalar que, dado que la mayor parte de los instrumentos –tales como la Alerta AMBER o el Protocolo ALBA– se emitieron previo a la puesta en marcha de las comisiones locales de búsqueda; el Protocolo Homologado de Búsqueda procuró integrarlas como parte fundamental en las distintas labores y de coordinación que implican los mencionados instrumentos.

» **Tercero**, se encuentra el mandato expreso de intercambio de información de manera desformalizada y el involucramiento directo de entidades específicas de defensa de los derechos de las poblaciones con diferentes vulnerabilidades sociales. En este plano, tanto el Protocolo Homologado de Búsqueda (PHB) como la Alerta AMBER o el Protocolo ALBA, han determinado las funciones convergentes en materia de búsqueda, las respectivas instituciones encargadas de las mismas y asignado la magnitud de las responsabilidades estatales específicas, entendiendo el papel central del enfrentamiento a los delitos basados en género y sus implicaciones en los fenómenos de desaparición.

En virtud de ello, se ha establecido la existencia de autoridades primarias (con funciones operativas principales, con primordial responsabilidad en tareas de coordinación, ejecutora decisiva de acciones de búsqueda y registro y, en el caso del ministerio público, de investigación), autoridades transmisoras (con tareas de recepción de reportes, orientación a las víctimas e información a las autoridades primarias), autoridades informadoras (encargadas de suministrar la información necesaria cuando así lo requieran las instituciones con competencias de búsqueda) y las autoridades difusoras. Cada una con responsabilidades específicas de obligatorio cumplimiento y que implican el despliegue operativo adecuado, coordinado y consensuado entre las diferentes autoridades; atendiendo a los tramos específicos de responsabilidad y salvaguardando y promoviendo los derechos de las víctimas en cada una de las facetas del actuar institucional.

» **Cuarto,** la normatividad desarrollada aspira a promover la coordinación en clave de derechos y, atendiendo al conjunto de obligaciones estatales, de respetar, garantizar, proteger y promover los derechos de las víctimas.

El Protocolo Homologado de Búsqueda (PHB), por ejemplo, invita a contemplar el principio *pro persona* como una directriz general para garantizar los derechos de las víctimas que pudieran haber sido desaparecidas por otros delitos contra la libertad, tales como el secuestro o la trata de personas; más aún, cuando se presume que el mismo pueda haberse producido por razones de género.

Esto implica contemplar las obligaciones de coordinación dispuestas en otras leyes y normas de protección de los derechos de las víctimas, siempre buscando su mayor protección, tal como acontece con los delitos de secuestro y trata de personas (Cámara de Diputados, 2012; Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, 2017). Todo lo cual supone la coordinación adecuada y el papel decisivo de los respectivos ministerios públicos en la investigación del delito específico –de acuerdo a los protocolos particulares–, así como la coadyuvancia de otras instituciones en acciones clave para la defensa de los derechos de las víctimas (Comisión Nacional de Búsqueda, 2019). Sin embargo, como se verá más adelante, este tipo de iniciativas han encontrado distintos retos y desafíos que, desde el diseño mismo de las políticas públicas, no logra atender integralmente el fenómeno en cuestión.

1.2. Desafíos y retos en materia normativa para la coordinación interinstitucional

Las directrices generales en materia normativa constituyen avances importantes en tema de coordinación. Con todo, igualmente, es preciso indicar que conllevan una serie de retos y desafíos en materia de búsqueda, en general, y, particularmente, en lo que respecta a la búsqueda de mujeres.

Metafóricamente hablando, el conjunto de normas específicas relacionadas con la desaparición, las directrices tendientes a la prevención de las violencias y las desapariciones –contenidas en las alertas de género y las estipulaciones prevalentes en las leyes contra los delitos contra la libertad– constituyen una especie de "horizonte estratigráfico". Cada iniciativa ha ido sucediéndose una tras otra, comportando diferentes capas y horizontes de sentido, características específicas en las atribuciones otorgadas y delimitando el objeto de coordinación de forma particular.

Cada una, o un conjunto de ellas, han delineado el mapa de actuación en momentos específicos. Así se han configurado diferentes capas normativas, que han servido de directriz esencial tanto para la actuación estatal como para la vinculación interinstitucional en materia de búsqueda de mujeres. Por ejemplo, en los protocolos especializados se ha dado prioridad a formas específicas de desaparición en contextos espacio-temporales concretos y se han priorizado instituciones con las cuales establecer la coordinación para la búsqueda. El Protocolo Alba se activó, inicialmente, por la oleada sistemática de feminicidios y desapariciones en Ciudad Juárez (Chihuahua); posteriormente, se extendió a otras latitudes. Por su parte, la Alerta AMBER adquirió protagonismo en el marco del escalamiento de la sustracción de niñas y niños. El Protocolo Homologado, en su lugar, es el resultado de todo el proceso de implementación de la Ley General; si bien comprende la existencia de los otros instrumentos y no su reemplazo, constituye el referente renovado para ordenar la búsqueda y, por supuesto, un paso ulterior en los procesos de coordinación.

Este mapa estratigráfico, precisamente, dista de ser ordenado, coherente y armónico. No lo es en materia de coordinación para la búsqueda, tampoco en lo que respecta a la vinculación entre búsqueda e investigación y, mucho menos, en lo que refiere a la homologación transversal de instrumentos, tales como el Protocolo Alba. Es decir, un perfil transversal indica superposición más que armonización entre normas

diferentes e, incluso, entre mecanismos similares que versan sobre la misma materia, pero en entidades federativas diferentes.

Si bien el Protocolo Homologado, así como el Protocolo Adicional para la Búsqueda de Niñas, Niños y Adolescentes prefiguran la complementariedad entre protocolos como una medida indispensable –y dentro ésta a la coordinación–, la superación de la fragmentación normativa es nota predominante y sus aplicaciones concretas todavía tienen un largo camino por recorrer para armonizar las funciones en materia de búsqueda de mujeres, atendiendo a una respuesta estatal coherente que posibilite enfrentar las diferentes manifestaciones de violencia de género –incluida aquella generada por mecanismos articulados a redes de criminalidad–, situación que todavía genera una serie de espacios grises donde no se comprende bien qué caminos tomar para el accionar institucional y la formulación de estrategias mancomunadas de búsqueda, considerando la multiplicidad de enfoques dispuestos en los diferentes instrumentos normativos.

Entre otros aspectos, se podrían citar aspectos tales como:

a) Las comisiones locales de búsqueda son las instituciones más recientes en todo este proceso, todo lo cual es evidencia de patrones de desarrollo institucional diferentes, capacidades desiguales, competencias reducidas que no corresponden con la magnitud y dinámica de la desaparición y, por ende, márgenes disímiles de incidencia que la ley no ha podido contemplar para formular esquemas adecuados de coordinación. Marco en que un desarrollo armónico institucional pareciera depender, preferiblemente, de la voluntad del aparato político estatal y no tanto de la dimensión normativa en ciernes. Esto supone que la participación en el escenario de la búsqueda sea diferencial y se tenga un peso distinto para impulsar dinámicas de trabajo; hecho que afecta los procesos de coordinación.

Por ejemplo, las comisiones locales no tienen ciertas facultades y atribuciones para adelantar algunas actividades de búsqueda que son exclusivas del ministerio público, hecho que, en muchas ocasiones, no se traduce en actividades coordinadas, sino preferiblemente en subordinación de estas entidades ante la iniciativa, facultad y disposición de las fiscalías. En este plano, por citar una situación, una comisión no puede realizar órdenes de cateo en casos de feminicidio buscando confirmar o descartar la hipótesis de localización, según la cual el cuerpo de la víctima podría ubicarse en inmuebles específicos (su propia residencia, la de su relacionamiento sexo-afectivo formal o pasado, entre otros). Esto incide en que cualquier acción de búsqueda al respecto depende, exclusivamente, de los tiempos y disposición de las fiscalías. Suceso que necesita de mayor coordinación en este plano y una mejor disposición para promover esquemas claros de recepción de solicitudes de búsqueda por parte de las comisiones.

Esto implica, por ende, que en materia de coordinación los actores (en este caso las instituciones que deben, por norma, involucrarse en la búsqueda) tienen distintos pesos en cuanto a capacidad operativa se refiere, lo cual, generalmente, implica un desequilibrio de poder que, al momento de coordinarse, conlleva a situaciones adversas en las que las funciones, las directrices, la comunicación y la distribución de tareas se complican y se hacen inviables.

b) El desarrollo normativo ha referido a la coordinación como un ideal de actuación para atender los problemas específicos de desaparición, pero ha carecido de la formulación de modelos de articulación sostenidos en el tiempo, así como transversales que permitan procesos de interacción y armonización entre las diferentes políticas y sistemas que apuntan a defender los derechos de las mujeres. Por ejemplo, está el Sistema de Búsqueda y el Sistema Nacional de Prevención, Atención, Sanción y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres, pero, hasta el momento, su proceso de interlocución es mínima. Por contraste, a nivel local, las alertas de género carecen igualmente de modelos explícitos de coordinación para atender las dinámicas locales de violencia de género y su impacto en fenómenos de desaparición. En Puebla, por ejemplo, si bien se tiene esta alerta, algunos funcionarios y funcionarias han manifestado el escaso nivel de interoperabilidad entre las disposiciones generadas en la misma y los mecanismos existentes para materializar las búsquedas en terreno de forma práctica y consistente.

c) Dentro de este ideal de actuación, es igualmente evidente la ausencia de modelos de coordinación desde las políticas públicas específicas para atender a las particularidades del fenómeno de desaparición de mujeres en las respectivas entidades federativas. En otras palabras, a nivel local se cuenta con una definición genérica de la coordinación interinstitucional, pero se carece de determinaciones estratégicas específicas para enfrentar la organización en función de los retos y desafíos que presentan diferentes formas de victimización, basadas en género, y su respectiva incidencia en la desaparición de mujeres en latitudes específicas.

Más aún, cuando se ha contado con propuestas en este terreno, se carece del impulso institucional suficiente que permita materializar las directrices generales y nacionales en el terreno local. Al respecto, debería señalarse, por ejemplo, una serie de iniciativas y modelos de coordinación para la búsqueda inmediata planteados por la Comisión de Búsqueda de la Ciudad de México, pero que no ha podido materializarse como directriz específica para esta entidad federativa ante algunas objeciones por parte de las instituciones involucradas en la búsqueda inmediata.

Este hecho afecta, sin duda, la coordinación para la búsqueda de mujeres; lo cual advierte sobre la ausencia de enfoques especializados de género, diferenciales e interseccionales para la coordinación que atiendan las afectaciones específicas de desaparición contra las mujeres en las respectivas entidades federativas. En este plano, resulta evidente la falta de armonización normativa a nivel local de los diferentes protocolos e instrumentos de búsqueda.

d) Los problemas de coordinación expresan, igualmente, problemas de conocimiento sistematizado y comprensión profunda de las manifestaciones de desaparición que se están enfrentando. Hecho mayormente evidente en lo que respecta a la desaparición de mujeres. En este sentido, no existe una lectura detallada del problema de desaparición de mujeres, niñas y adolescentes en la zona centro de México y, en consecuencia, los modelos de acción, coordinación y utilización de los diferentes protocolos e instrumentos de búsqueda carecen de un enfoque de trabajo interinstitucional amparados en criterios espe-

cializados y de género, que atiendan las manifestaciones específicas del problema. Adicionalmente, cuando se tienen lecturas sistemáticas del fenómeno, por ejemplo en la Ciudad de México (Comisión de Búsqueda de la Ciudad de México, 2019), éstas no trascienden hacia la búsqueda o bien, se quedan en ejercicios institucionales individuales. Por tanto, esto afecta la coordinación entre investigación del delito y búsqueda, amparadas en estrategias con enfoques de género, transversales y diferenciales –así como con asiento territorial específico– que respondan a manifestaciones concretas, promoviendo esquemas de articulación institucional idóneos.

Por ejemplo, algunas veces se desestiman ciertos casos por, presuntamente, ser parecidos a ausencias voluntarias. No se tiene en cuenta –desde una perspectiva de género– el riesgo potencial implicado que podría acarrear el que una mujer se encuentre fuera de la tutela estatal o familiar con personas que, eventualmente, le podrían causar daño; hecho que amerita labores de coordinación para la producción de conocimiento y elaboración de esquemas de actuación interinstitucional para atender a la particularidad de los casos. En otros procesos, la noción de violencia de género y desaparición se restringe exclusivamente al accionar criminal y delincuencial, dejando de lado hipótesis de localización que pudieran estar relacionadas, preferiblemente, con formas de victimización generadas en entornos societales primarios.

2 La coordinación para la búsqueda de mujeres desaparecidas: **dinámicas de dispersión y retos de reagrupamiento a nival local**

En términos generales, es factible aseverar que, en el centro de México, los lineamientos de búsqueda, en general, y lo que atañe a los casos de mujeres, en particular –incluidos los aspectos esenciales de coordinación–, han sido formulados en medio de diferentes escenarios institucionales, sus apuestas se van ajustando en función del desarrollo estatal y las exigencias propias para atender las dinámicas de desaparición de mujeres. La creación e inserción de las comisiones locales de búsqueda en estos escenarios sirve de pivote para reflexionar sobre este escenario variopinto y los retos que se enfrentan en materia de coordinación para la búsqueda de mujeres en esta subregión mexicana, donde cabe detallar los aspectos que se citan a continuación.

2.1. La coordinación como resultado de la capacidad institucional y de gestión

La coordinación para la búsqueda de mujeres está mediada, en buena parte, por dos aspectos convergentes: en un extremo, por la capacidad intrínseca con que se ha dotado a cada institución y su facultad de incidencia para posicionarse en el entramado institucional preexistente; en otro extremo, por la capacidad de gestión y las trayectorias que tienen las y los funcionarios de diversas instituciones primarias, principalmente sus titulares, para poderse posicionar en el entramado institucional.

En otras palabras, en el centro de México hay comisiones locales de búsqueda con gran incidencia, que tienen un importante acumulado de recursos humanos y logísticos para el despliegue operativo para atender a las denuncias de desaparición de mujeres, así como personas previamente reconocidas por diversas instituciones y que han logrado contar con el respaldo político e institucional necesario a nivel local para soportar sus decisiones y propuestas. Tal es el caso del Estado de México, con COBUPEM (Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de México). Otras comisiones, como la de Ciudad de México, no han contado con el mismo soporte, claramente su incidencia para buscar es mínima respecto a los recursos que posee la fiscalía local.

En este contexto, pareciera ser evidente que hay notorias diferencias de poder entre instituciones, soportes disímiles para sus titulares y apoyo institucional, y política heterogénea; todo lo cual acarrea diferentes costos políticos para cada una de ellas. Por ejemplo, las fiscalías tienen una mayor capacidad institucional y de incidencia, pero también un mayor costo, mientras que las comisiones tienen menos poder y costos. En este escenario, los problemas de descoordinación deben considerar que las instituciones no son iguales y la coordinación no puede tratarlas como si lo fueran. Hecho que se ve reflejado tanto en el establecimiento de los mecanismos formales de coordinación como en los aspectos no formales de la misma.

Por ejemplo, una comisión con una buena capacidad operativa tendrá mayor incidencia y recursos para poderse coordinar con otras instancias estatales y asumir responsabilidades y tareas de acuerdo con su estructura y alcance. Adicionalmente, contar con una persona que ha pasado por otras instituciones estatales –y que gozan de respaldo en órganos clave de poder– facilitará su función e interlocución con titulares de otras instituciones. Esto, aparentemente, genera canales óptimos de comunicación con otras entidades, quienes consideran en la coordinación un balance, una adecuada distribución de responsabilidades y una consideración de tener en la otra orilla a interlocutores válidos para su acción. Lo contrario limita la posibilidad de establecer múltiples vínculos con variadas instituciones generales y concretas, que atienden los derechos de las mujeres en los diferentes territorios que conforman la entidad federativa. Se toman como entidades con poca capacidad, pasan a ser consideradas instituciones con quienes poco o ningún valor implica la articulación y tienden a ser tratadas como inferiores en el despliegue operativo.

COBUPEM, en el Estado de México, sería un buen reflejo de la primera situación. Si bien existen factores a mejorar, es sin duda una institución con una óptima capacidad de gestión, peso relativo para establecer vínculos con otras instituciones y un escenario razonablemente óptimo para establecer canales de trabajo. En la Ciudad de México, por su parte, a pesar de una ley local en materia de desaparición, no se observan patrones claros de coordinación interinstitucionales y no se logra generar que las diferentes agencias adopten acciones conducentes a hacer de la búsqueda una acción de Estado o con un claro esquema de atención compartido en la entidad federativa para la búsqueda de mujeres. En este marco, la comisión local no pareciera tener la misma capacidad de incidencia respecto de su homóloga.

2.2. Escenarios heterogéneos de coordinación y despliegue operativo diferencial de los mecanismos especializados

En la zona central de México son notables las diferencias en cada entidad federativa en materia de la capacidad de despliegue operativo interinstitucional para la búsqueda individualizada y la búsqueda inmediata de mujeres, incidiendo en la existencia de un escenario heterogéneo de aplicación e implementación de los protocolos especializados, tales como Alba o AMBER.

Concretamente, mientras que en algunas entidades federativas se cuentan con células de búsqueda conformadas por personal de la Secretaría de Seguridad Pública, en otras el despliegue operativo primario en la búsqueda inmediata se realiza en un primer momento, la mayor parte de las veces, a partir de los recursos propios que tiene cada institución. Los trabajos de coordinación tienen lugar en etapas posteriores de la búsqueda y no sin problemas adicionales en la materia.

Vale la pena destacar el caso del Estado de México. En esta entidad, COBUPEM puede acceder a diferentes grupos de búsqueda conformados por miembros de las policías municipales. Hecho que ha facilitado todo lo concerniente con la búsqueda y localización de mujeres dadas por desaparecidas. De acuerdo con la titular de COBUPEM, se han hecho avances importantes en la materia para operativizar localmente las labores, de acuerdo con los protocolos en la materia. Situación que se refleja en la firma de múltiples convenios con diferentes municipios, en la buena aceptación de la ciudadanía para con estos temas y en el trabajo conjunto en materia de distribución de responsabilidades entre instituciones[15].

En otros estados, por el contrario, prima la debilidad en el trabajo mancomunado para el despliegue operativo conjunto e inmediato. En el caso de Puebla, se manifiestan problemas evidentes de coordinación entre instituciones para la activación coordinada de los mecanismos especializados. En Ciudad de México, ocurre otro tanto. Ante el reporte de desaparición de una mujer ante la comisión local, ésta debe disponer de sus propios recursos y, eventualmente, intenta acudir a la Secretaría de Seguridad Pública; hecho no siempre exitoso. El despliegue operativo por parte de la FIEIDEPFP (Fiscalía de Investigación y

15 Sin embargo, a pesar de estos avances importantes, se presentan algunos problemas: en un extremo, la complejidad del territorio de esta entidad federativa aún presenta retos importantes, por ejemplo, en zonas de frontera con otras entidades federativas. En otro extremo, problemas de corrupción de policías locales o de desprestigio, que limitan o hacen inviable la creación de estos grupos de búsqueda.

Persecución de los Delitos en Materia de Desaparición Forzada de Personas y la Desaparición Cometida por Particulares y Búsqueda de Personas Desaparecidas) a través de sus grupos de reacción inmediata solo se realizará cuando se haya hecho la apertura de la carpeta de investigación correspondiente; hecho que no necesariamente se realiza de forma expedita y, la mayor parte de las veces, los casos atendidos por esta institución no trascienden hacia otras agencias estatales. A partir de allí, el mayor peso operativo lo adquiere la fiscalía, dada su mayor capacidad institucional. En casos excepcionales, las fiscalías acceden a adelantar algunas diligencias sugeridas por las comisiones locales, siendo que predomina el trabajo específico de la policía de investigación dispuesta por esta institución y bajo su propia percepción del desarrollo de las actividades requeridas.

Adicionalmente, si bien existen algunos mecanismos de comunicación entre la Secretaría de Seguridad Ciudadana y la comisión local, no siempre son efectivos e inmediatos. Es cierto que se han adelantado algunas acciones en la materia y, eventualmente, algunos efectivos de la policía acuden a los puntos solicitados; sin embargo, esta situación no es sistemática, coherente y sostenida a lo largo del territorio capitalino en todo tiempo y momento.

Tlaxcala, en este marco, contrasta por su utilización diferencial de la policía municipal; misma que es activada por parte de la comisión local solamente en zonas de difícil acceso de seguridad.

2.3. Despliegue operativo diferencial e incidencia disímil para la activación de los protocolos especializados de búsqueda

Las diferencias en materia de coordinación interinstitucional a nivel estatal se ven reflejadas, igualmente, en el despliegue operativo para la activación de protocolos especializados, principalmente en lo que corresponde con la búsqueda de mujeres.

En ese sentido, mientras que en el Estado de México COBUPEM tiene un mayor rol de incidencia en la activación de mecanismos tales como el Protocolo Alba, en la Ciudad de México, Tlaxcala y Puebla es una tarea adelantada, esencialmente, por parte de la fiscalía. Naturalmente, el hecho de disponer de células en territorio y los respectivos acuerdos con las entidades locales le provee a la primera un escenario con mayor capacidad de incidencia. Por contraste, en las otras entidades federativas el mayor peso es asumido por parte de las fiscalías y difícilmente podría ser de otra manera ante la poca capacidad de despliegue operativo del que disponen las comisiones locales en comparación. En suma, lo que se tiene en el centro de México es un escenario disímil para poder generar los grupos operativos de búsqueda, donde participen articuladamente los miembros de distintas autoridades primarias, de conformidad con lo dispuesto en el Protocolo Alba, la Alerta AMBER y el PHB.

Claramente, la falta de coordinación en la activación de los protocolos ha incidido en aspectos sustantivos, como:

- Dificultades en la articulación entre las tareas de búsqueda e investigación del delito, tal y como se dispone, por ejemplo, en el Protocolo Alba y la Alerta AMBER; si bien

hay un panorama heterogéneo en el centro de México, la mayor parte de la activación, seguimiento, desarrollo y desactivación de estos mecanismos no solo depende de los ministerios públicos, sino que, en la mayor parte de las ocasiones, se excluye a las comisiones de búsqueda.

» Afectación de los procesos de recopilación de información para armonizar las tareas de búsqueda e investigación de acuerdo con los enfoques especializados, principalmente el de género, dispuestos en los protocolos mencionados y en el Protocolo Homologado de Búsqueda. En Tlaxcala, por ejemplo, se refiere que, ante la denuncia de desaparición de una niña o una adolescente, algunos ministerios públicos no abren las respectivas carpetas de investigación en las fiscalías especializadas para el tratamiento de los delitos contra este sector poblacional, sino que prefieren remitir el caso directamente a la comisión local. Se omite así la debida diligencia y las obligaciones específicas que tienen los ministerios públicos en materia de búsqueda individualizada.

» Demoras en el inicio de la carpeta de investigación, dada la falta de comunicación y atención oportuna coordinada entre las diferentes autoridades (primarias, informadoras y transmisoras). Por ejemplo, el Protocolo Alba dispone que cualquier persona servidora pública debe canalizar oportunamente, ante el ministerio público, un caso de desaparición de una mujer, niña o adolescente. Si se tratase de un miembro de la Secretaría de Seguridad Pública, deberá desplegar los recursos inmediatos de búsqueda en la zona. Lamentablemente, aún subsisten demoras en estos procedimientos y se presentan dificultades tanto de canalización a las fiscalías especializadas como de atención oportuna *in situ* para la detonación de búsquedas inmediatas.

» Problemas en la difusión de los "fotovolantes" por medios especializados y a través de despliegues operativos conjuntos en territorio, según se dispone en los protocolos especializados. En muchas ocasiones, por ejemplo, la tarea de difusión a nivel local le es dejada a los familiares, en una clara violación de sus derechos.

» Barreras para la conformación de los grupos operativos especializados dispuestos por ley para atender las desapariciones de mujeres, de acuerdo a lo dispuesto por la Ley General; hecho que, en sí mismo, limita el alcance de las tareas conjuntas de rastreo institucional, búsqueda en vida por medio de despliegues operativos coordinados, identificación de aparatos de videovigilancia que permitan ubicar posibles rutas de desplazamiento, recolección de entrevistas en campo, entre otras.

2.4. Dificultades de coordinación para la planificación de las búsquedas

En términos transversales, en el centro de México se evidencian dificultades en la elaboración y operativización de planes conjuntos de búsqueda e investigación armonizados para la búsqueda de mujeres. Este punto resulta trascendental, pues advierte sobre las dificultades de coordinación en diferentes niveles de operativización de las búsquedas de mujeres. A decir de funcionarias entrevistadas, se presentan a nivel de la detonación de la búsqueda inmediata de mujeres y también cuando se trata de proyectar estrategias conjuntas de búsqueda especializada, una vez se han agotado las primeras labores tendientes a la localización. Hecho que redunda, incluso, en la ausencia de planes de búsqueda a nivel federal o regional, atendiendo a patrones de desaparición de mujeres, por ejemplo, los hechos que se han presentado contra mujeres *escort* o en prostitución por parte de algunas organizaciones criminales delincuenciales.

Uno de los niveles donde se observa esta falta de coordinación refiere a la ausencia de dinámicas de trabajo interinstitucional, o de planificación, para elaborar esquemas unificados e integrales de atención a la ciudadanía en casos específicos de búsqueda y que estén basados en enfoques especializados, interseccionales, diferenciales y de género. Es usual que una misma víctima tenga que hacer el reporte ante varias instituciones para demandar la acción de cada una de ellas. En muchas ocasiones, se presentan problemas de coordinación para canalizar los casos específicos con las comisiones locales de víctimas. Todo lo cual redunda en la existencia de esquemas de atención desarticulados y, consecuentemente, profundas dinámicas de revictimización. Por ejemplo, en la Ciudad de México, LOCATEL no recibe el reporte de la comisión local, tampoco lo hace la fiscalía, ni C5. Esto incide en profundos procesos de afectación secundaria de las víctimas, quienes tienen que rendir reporte de la desaparición una y otra vez.

En este terreno se han presentado importantes dificultades de coordinación con las comisiones locales de víctimas para generar planes de atención integrales y que se puedan materializar aquéllos con enfoques especializados para las víctimas indirectas en casos de desaparición de mujeres. En la mayor parte de las ocasiones, mediando múltiples causas, se presentan dificultades para que las víctimas puedan acceder a los apoyos dispuestos por ley. Como obligación para tal efecto, se necesita la apertura de una carpeta de investigación; sin embargo, en algunos casos, la demora de este último proceso –y de las características de éstos– dificultan el procedimiento de acompañamiento y atención. Otro tanto sucede cuando se requieren aspectos básicos de desplazamiento, apoyo en materia psicosocial o de asesoría jurídica.

El segundo nivel de descoordinación, en materia de planificación, se constata en las dificultades para el trabajo colaborativo y de división de tareas para dar un tratamiento efectivo y planificado, interinstitucionalmente, a los diferentes casos de desaparición de mujeres y sus respectivas búsquedas individualizadas, pero, al mismo tiempo, en materia de patrones. En otras palabras, no se evidencian claramente planes para la elaboración de análisis de contexto que permitan sistematizar casos comunes de desaparición de mujeres, condensar hipótesis de localización y victimización con enfoque de género, ubicar zonas de incidencia de desaparición y localización comunes, así como tampoco la identificación de victimarios con características similares, que terminan afectando a este sector social.

La ausencia aludida incide, por defecto, en la inexistencia de iniciativas de búsquedas por patrones tanto en cada una de las entidades federativas como a nivel regional. En este sentido, el camino a recorrer para cumplir con lo estipulado en el Protocolo Homologado de Búsqueda para este tipo de búsqueda, o generalizada, tiene una serie de retos que deberán ser abordados en el futuro. Planes donde, hasta el momento, tampoco se han podido sumar sistemáticamente a las instituciones con trabajo específico en temas de género y mujeres, tales como las fiscalías especializadas o las secretarías de las mujeres.

En la Ciudad de México, por ejemplo, los elementos de coordinación interinstitucional se han subsanado, parcialmente, en los casos del colectivo Hasta Encontrarles, quienes han presionado la realización de reuniones conjuntas con la FIEIDEPFP y la comisión local –algunas de ellas lideradas, en cabeza misma, de la jefatura de gobierno– para adelantar actividades específicas de búsqueda en casos sensibles de desaparición de mujeres. Sin embargo, la coordinación suele hacerse caso a caso y para actividades puntuales, pero no se denota un plan conjunto articulado en tareas de mediano y largo alcance y, mucho menos, que implique un enfoque especializado en su realización.

El tercer nivel refiere a la tendencia de heterogeneidad de coordinación entre las labores de búsqueda y las de investigación de los delitos conexos con la desaparición, primando la falta de trabajo colaborativo interinstitucional planificado y estratégico para la elaboración de planes de búsqueda. Hecho que no se ha traducido en el involucramiento sistemático en las búsquedas inmediatas o en planes de búsqueda de las fiscalías que atienden a las violencias de género, tales como las de feminicidio, delitos sexuales, violencia familiar, delitos cometidos en agravio de niñas, niños y adolescentes, trata de personas, entre otras. Esto debería permitir acciones interinstitucionales conjuntas, tendientes a la elaboración de estrategias de búsqueda para los casos de desaparición de mujeres y la creación de planes de búsqueda donde las autoridades primarias puedan trabajar colaborativamente.

Por ejemplo, si bien en Tlaxcala se advierte un escenario óptimo de coordinación con las diferentes fiscalías y en el Estado de México se constata un fenómeno de mejoramiento sustantivo en el último periodo en esta interlocución, no se refiere que este tipo de colaboraciones se traduzcan en la elaboración sistemática de planes de búsqueda. En Ciudad de México, por su parte, se señala un relacionamiento adecuado con la fiscalía de feminicidios, pero importantes dificultades con el resto de las fiscalías especializadas.

Evidentemente, esto permite inferir un panorama altamente cambiante en lo que respecta a la articulación entre búsqueda e investigación de los delitos de desaparición y su impacto en la proyección de tareas. Hecho particularmente sensible en las victimizaciones contra mujeres, pues la mayor parte de los delitos conexos con la desaparición de mujeres, niñas y adolescentes precisaría un panorama más homogéneo, que permita atacar el fenómeno en una perspectiva regional, articulada, proyectada y planificada en función de las dinámicas concretas que observan los diferentes escenarios de desaparición; particularmente cuando se trata de casos sensibles o de patrones que pudieran tener un matiz regional y, concretamente, en las zonas fronterizas entre estados.

En algunas entidades federativas, como Puebla, las fiscalías han procurado establecer mecanismos claros de información para concentrar las carpetas de delitos contra las mujeres. Allí se dispone de un sistema para procurar cruzar la información en cada una de las fiscalías. Sin embargo, en las otras entida-

des federativas, la mayor parte de las ocasiones los casos de victimización contra mujeres se dispersan dada su materia y dificultando la coordinación entre fiscalías; por ejemplo, ante el hallazgo del cuerpo de una mujer reportada como desaparecida no necesariamente implica que se realice un desglose ante la fiscalía de feminicidios. En otras ocasiones, los casos de secuestro y desaparición presentan dificultades para que, entre fiscalías, haya una transmisión adecuada de información. Paralelamente, esto dificulta las labores de búsqueda y el acopio de datos necesarios por parte de las comisiones de búsqueda, quienes encuentran dificultades en el acceso a la información de las diligencias realizadas en diferentes instancias de investigación tanto de delitos de género como contra la libertad, para así organizar búsquedas más certeras, sistemáticas, estratégicas y planificadas, materializando enfoques especializados, transversales y de género.

El cuarto nivel hace referencia a la falta de coordinación interinstitucional para el impulso de políticas públicas que mejoren la proyección de las tareas de búsqueda. Al igual que lo referido anteriormente, la capacidad de incidencia en este terreno es diferencial y dependerá, en buena medida, tanto del alcance y fortaleza intrínseca de la institución proponente de las políticas públicas como del peso relativo que tenga el titular de la institución en cuestión.

Mientras que en el Estado de México se reporta, incluso, la importante incidencia que se ha logrado tener en materia de capacitación de personal policial y de generación de una identidad institucional de servidores/as públicas dedicadas a las labores de búsqueda, en la Ciudad de México se ha advertido sobre la capacidad limitada en su labor de impacto para mejorar el entramado institucional dedicado a la búsqueda. Por ejemplo:

- Se ha argumentado el poco interés en generar una herramienta para la unificación de los registros en la Ciudad de México. La comisión local, junto con LOCATEL, han venido desarrollando una propuesta informática denominada “Sistema de resguardo de personas” que, a pesar de procurar aportar a la unificación de los registros –de querer convertirse en el centro canalizador de los rastreos institucionales y de estar armonizada en sus campos de información con el RNPDNO–, no ha contado con el suficiente eco dentro de las instituciones informadoras de la Ciudad de México, ni con un impulso general de la herramienta.

- Poco soporte para adoptar y sacar adelante un protocolo unificado de búsqueda inmediata para la Ciudad de México, propuesto por la comisión local. En el mismo, se proyectaban tipos de labores, un esquema de división de tareas, mecanismos unificados de actuación y procedimientos específicos a partir de enfoques diferenciales para la búsqueda de mujeres. En este último caso, se vinculaba a actores clave, tales como la Secretaría de las Mujeres, el DIF, entre otros.

- Escaso acompañamiento para materializar una propuesta de grupos de búsqueda en virtud de lo estipulado por la Ley General y que se encontrarían conformados por personal de la Secretaría de Seguridad Ciudadana (SSC), con despliegue territorial proporcional en cada una de las alcaldías, en función de diferentes indicadores de incidencia de la desaparición. Propuesta de política pública inicialmente formulada

por la comisión local con un enfoque de género y para atender oportunamente los reportes de desaparición de mujeres, pero que no fue acogida en órganos superiores de gobierno[16].

2.5. Dificultades en la transmisión de información: retos y desafíos de coordinación

A pesar de múltiples acercamientos entre instituciones primarias, transmisoras e informadoras en las diferentes entidades federativas, subsisten diferencias para materializar un intercambio sistemático de información. Máxime, cuando se trata de detonar la búsqueda inmediata para atender casos sensibles, particularmente aquéllos que aquejan la integridad y libertad de las mujeres. En algunas entidades se presenta una constante dificultad para tal efecto, en otras se han logrado avances importantes. Resulta evidente que la falta de transmisibilidad efectiva de información afecta la búsqueda en general, pero tiene efectos aún más negativos en casos sensibles, como los de mujeres. En otras palabras, una información *deficiente* incidirá en una búsqueda *deficiente* y, con ello, el agravamiento de las posibles vulnerabilidades de personas que podrían resultar mayormente afectadas dada su desprotección estructural.

Por ejemplo, en el Estado de México ha habido iniciativas puntuales para el intercambio de información con la Secretaría de Seguridad Pública, facilitando así el acopio de aquella necesaria para los distintos tipos de búsqueda. En Tlaxcala o Puebla, por ejemplo, se advierte un importante relacionamiento con el 911 para la canalización de los casos de desaparición de mujeres, dado el creciente conocimiento de este mecanismo para interponer reportes de violencia de género. En otras entidades, sin embargo, este proceso aún se encuentra en ciernes y se presentan múltiples obstáculos para el acceso a la información, la coordinación de los reportes y la diligencia para detonar las búsquedas inmediatas de forma oportuna. Hecho aún más evidente en casos de mujeres donde se necesita una acción pronta y oportuna.

En este marco, los problemas de comunicación y transmisión de información tienden a ser interpretados como resultado del desconocimiento de las implicaciones de la Ley General de Desaparición en lo que respecta con las obligaciones de transmisión de información. Caso en que siguen primando tanto las exigencias de convenios y acuerdos como la excesiva burocratización, a pesar de que la ley en la materia es clara: prioridad en la desformalización e interés superior en la localización de la persona por encima del resguardo de datos personales.

Por ejemplo, en la Ciudad de México, como se planteó anteriormente, los reportes recibidos por LOCATEL no obtienen el mismo tratamiento que los que llegan al C5 y se evidencia la falta de sistematicidad en la canalización de casos entre estas instituciones; mientras que los primeros, por competencias específicas, se restringen al rastreo institucional remoto, en los segundos se tiene la posibilidad de un despliegue policial en terreno, así como de realizar cercos virtuales a partir de la identificación de cámaras de vigilancia públicas perimetrales. En ninguna circunstancia se observa un protocolo específico

16 Las generalidades de esta propuesta pueden ser consultadas en: https://comisiondebusqueda.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5f8/0a3/d8b/5f80a3d8bc1db189553273.pdf

para poder actuar frente a casos sensibles, tales como los de mujeres. En este contexto, se constata la predominancia de intercambio de información mediada por el envío de oficios entre instituciones para diferentes tipos de labores[17].

Las dinámicas de intercambio de información y de acciones de despliegue operativo comportan un componente adicional: el reto de coordinación interinstitucional en cada uno de los municipios o alcaldías que conforman las diferentes entidades federativas, atendiendo a las particularidades locales y las manifestaciones específicas de violencia de género en cada una de ellas. Este trabajo presenta una serie de retos pues, a nivel local, existen igualmente entidades transmisoras e informadoras con quienes es precisa la coordinación para obtener información sustantiva o proceder operativamente para los diferentes tipos de búsqueda.

Como hecho particular, debe destacarse la presencia de entidades que atienden a las violencias de género y contra las mujeres, con quienes se deben trazar rutas de trabajo para fortalecer las acciones de búsqueda de mujeres a nivel local. En este rubro, sin duda, el Estado de México ha mostrado un avance importante de coordinación con la amplia gama de municipios con los que cuenta. Tlaxcala, igualmente, advierte sobre el avance de coordinación con los municipios por medio de la creación de grupos de WhatsApp, donde participan diferentes autoridades, quienes canalizan casos *in situ* hacia la comisión local. Otro tanto acontece en Puebla donde, por ejemplo, la fiscalía especializada entabla comunicación directamente con algunos alcaldes locales para viabilizar los despliegues operativos, siendo que son los mandatarios en los municipios quienes disponen del personal para establecer acciones pertinentes. Por el contrario, en Ciudad de México, la coordinación con las alcaldías es diferencial; con algunas ha habido un buen intercambio de trabajo, se han operativizado diferentes acciones de búsqueda y se ha avanzado en la generación de convenios para establecer un marco adecuado de actuación; el camino, sin embargo, dista de un panorama ideal, pues no pareciera constituir una política pública consistente homogénea en el conjunto de la capital.

Mención especial merecen las dificultades en la socialización de registros, información y bases de datos con otras instituciones por parte de las fiscalías. La información resultante de los actos de investigación –por ejemplo la intervención de la telefonía, seguimientos o actividades de inteligencia–, resultan nodales para que las comisiones locales puedan abordar acciones, estrategias y planes de búsqueda pertinentes y adecuados al contexto de desaparición[18]. Este problema tiene diferentes manifestaciones: en algunas entidades, se limita la revisión de las carpetas de investigación al personal de las comisiones de búsqueda, en otras solo se hace bajo permiso expreso, mientras que en estados como Morelos solo se comparte algo de la información en reuniones explícitas de trabajo que han sido creadas recientemente para atender casos específicos.

17 Por ejemplo, en la Ciudad de México, los ministerios públicos suelen enviar oficios de colaboración a LOCATEL para conocer si existe registro en sus bases de algún reporte ciudadano, a la par que se solicita el resultado de posibles rastreos institucionales a partir del sistema manejado por esta institución. Adicionalmente, los rastreos institucionales de tipo forense en el INCIFO (Instituto de Ciencias Forenses) –solicitados por parte de la FIEIDEPFP– omiten la utilización del sistema de intercambio de información de LOCATEL, a donde llega cotidianamente la información de entrada de personas fallecidas. Sigue prevaleciendo la solicitud cotidiana de información por medio de oficios, algunos de los cuales llegan con información incompleta, fotografías deficientes o solamente nombres. Esto dificulta la labor de rastreo institucional forense en un órgano con altos niveles de sobrecarga de trabajo como el INCIFO.

18 Un problema convergente referido por las y los funcionarios entrevistados es la multiplicación de registros de personas reportadas como desaparecidas, pero ausencia de consolidación de un registro único en cada una de las entidades federativas, así como dificultades para tener una cifra única del fenómeno compartida por las diferentes instituciones que participan de las búsquedas.

En materia de registros, el problema es persistente y transversal: negativa a dar o compartir información. Sin duda, las fiscalías poseen el histórico de la desaparición y ello ayudaría a caracterizar mejor y más profundamente las diferentes manifestaciones de desaparición de las mujeres, así como identificar la posible asociación de casos. Esto facilitaría tanto la lectura del fenómeno como la generación de hipótesis de localización.

En este marco se constatan, igualmente, diferencias en cada una de las entidades federativas. Las excepciones a la regla parecieran depender, como se verá más adelante, de la convergencia de aspectos no formales de relacionamiento entre titulares de las instituciones y problemas de derechos puntuales, donde las fiscalías se ven obligadas –por la opinión pública– a mostrar resultados y advertir el cumplimiento de las normas que requieren de coordinación interinstitucional. El mejor ejemplo de esto lo constituiría Tlaxcala, donde, en temas de trata de personas –principalmente en la modalidad de explotación sexual–, pareciera haber habido un avance en materia de intercambio de información desde la fiscalía hacia la comisión de búsqueda local.

Una situación diferente acontece en la Ciudad de México. Por ejemplo, por largo tiempo se ha advertido, por parte de la Comisión de Búsqueda de la Ciudad de México, la dificultad de acceder a la base de datos de la FIEIDEPFP; esto, a pesar de los múltiples oficios enviados y de reuniones directas con la titularidad de la fiscalía capitalina. Esto impide tener una caracterización más profunda y detallada del fenómeno de desaparición en la ciudad, la cual se hace más evidente en el tema de mujeres, obstaculizando la toma de decisiones específicas. Dificultad que se ha traducido con fiscalías especializadas, incluida la de feminicidio, quienes sólo comparten la información que ya se encuentra en los datos abiertos dispuestos por la fiscalía.

En este contexto, el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No localizadas (RNDPNO) no ha podido consolidarse como una herramienta de base para fomentar la coordinación interinstitucional en materia de búsqueda inmediata. A partir de la premisa de interoperabilidad de los sistemas entre instituciones, este registro aspira a canalizar –a la brevedad del tiempo– los reportes de desaparición hacia las instituciones con competencia en la materia. Ciertamente, supone que el reporte ciudadano y la canalización pronta puedan aportar a dinamizar la búsqueda inmediata, así como a promocionar la debida diligencia en casos sensibles de desaparición, tales como los de mujeres[19].

Sin embargo, se han presentado problemas de coordinación. De un lado, no ha podido potenciar las acciones inmediatas a partir de aquellos reportes ingresados por las propias instituciones. De otro lado, los reportes directos de la ciudadanía en la materia pueden demorar algún tiempo en ser canalizados; la mayor parte de las veces son atendidos por las comisiones locales, pero difícilmente por la fiscalía. En estas últimas instituciones sigue predominando la detonación de la búsqueda sólo a partir de la presencia física del denunciante; no importa el reporte en el RPDNO y, en muy pocas ocasiones, se abre carpeta de investigación a partir de la solicitud a distancia de las comisiones o de otras autoridades primarias. Sin duda, este aspecto impacta no sólo la búsqueda inmediata en general, sino que se convierte en una cuestión que retrasa la atención en casos sensibles, como los de las mujeres, niñas y mujeres adolescentes.

19 Es importante señalar que este registro ha hecho un esfuerzo importante por generar categorías de género y un enfoque especializado a la hora de recabar la información de los casos específicos de desaparición.

3 La colaboración y **coordinación interestatal**

En general, la coordinación interestatal entre instituciones se desarrolla bajo la figura de colaboración. Ésta se activa por medios formales, generalmente oficios, a través de los cuales se solicitan acciones específicas de búsqueda. En estas solicitudes de colaboración dominan aspectos como los rastreos institucionales, acciones específicas de búsqueda y solicitud de información. Comúnmente, las comisiones locales de búsqueda y las fiscalías les asignan un número particular de registro, un expediente concreto y alguna persona responsable del seguimiento. Estas solicitudes demandan igual o mayor cantidad de trabajo que los casos específicos, dependiendo de su naturaleza.

Por medio de tales oficios se puede solicitar desde el rastreo institucional en bases locales, hasta la realización de actividades específicas de búsqueda, tales como el despliegue operativo en zonas concretas. Este mecanismo es priorizado por funcionarios y funcionarias para dejar constancias de sus actuaciones, evitar así futuros inconvenientes ante auditorías o demostrar trabajo cuando se piden cuentas por parte de familiares. Es, de hecho, una vía instalada en la cultura institucional de amplios sectores mexicanos donde el oficio se toma como herramienta vinculante que permite presionar a otros funcionarios. Sin embargo, el mecanismo del oficio no tiene la celeridad necesaria, suele producir pocos efectos en materia de búsqueda y se queda corto en los propósitos de localización, pues la mayor parte de las veces la respuesta de éstos se apegará, estrictamente, a la información solicitada, sin constituir procesos significativos de coordinación.

La solicitud por medio de este mecanismo se da como parte de mediaciones habituales de trabajo, pero en ciertas ocasiones predominan formas burocratizadas, en donde algunas instituciones se niegan a dar apoyo si no está presente la solicitud formalizada a través de oficio. Desde luego, esta situación de formalismo excesivo no sólo retrasa acciones inmediatas, sino que suspenden a la búsqueda en tramas rutinarias que no permiten la debida diligencia. En contraste, algunas solicitudes no necesariamente dependen de que se tenga una hipótesis de localización en otra entidad federativa. Se han llegado a tener situaciones en que la solicitud de colaboración se hace como una actividad de cajón, pero sin perspectiva específica de acción.

En materia específica, si bien este ejercicio de colaboración debería contemplar las directrices normativas en materia de enfoques diferenciales, generalmente carece de la implementación de elementos específicos de coordinación interinstitucional a nivel interestatal para hacer más eficiente la búsqueda de mujeres. En otras palabras, una buena parte de la eficiencia de coordinación dependerá, en considerable medida, de la voluntad específica del funcionario de turno y de su diligencia para actuar conforme a lo estipulado en la ley. Todo advierte sobre la ausencia de mecanismos sostenidos en el tiempo entre comisiones y fiscalías para coordinar cotidianamente estas acciones, planificarlas y proyectarlas conforme a un plan específico. Por supuesto, este hecho es más sensible en casos que demandarían acción inmediata,

tales como aquéllos donde se presumen delitos contra mujeres. Al respecto, por ejemplo, algunos testimonios en Puebla resaltan cómo se han adelantado algunas localizaciones de mujeres víctimas de trata de personas en otras entidades federativas, pero se carecen de mecanismos más expresos y expeditos para atender un fenómeno que desborda las fronteras locales.

Adicionalmente a los problemas citados, se suma la falta de seguimiento y de acumulación de expedientes. Ante esto, la CNB ha dispuesto de una Bitácora Única de Acciones de Búsqueda Individualizada. La finalidad es que todas y cada una de las acciones de un caso específico se carguen en un sistema y que les permita a múltiples instituciones dar seguimiento y colaborar en materia de búsqueda. El sistema apenas está en una fase de implementación y requerirá de cierto tiempo para ver su impacto.

En este contexto, y como se refirió anteriormente para la coordinación a nivel intraestatal, el RNPDNO no ha podido consolidarse como una herramienta de coordinación interestatal sistemática y sostenida en el tiempo. El mismo provee, a partir de una serie de herramientas tecnológicas, la posibilidad de canalizar casos a una o más entidades federativas en situaciones donde se presuma desplazamiento de la víctima, no se tenga certeza respecto al lugar de los hechos o se presuma ocurrencia de los mismos en zonas limítrofes. Canalización que, por demás, puede realizarse a una o varias instituciones primarias dentro de una o más entidades federativas. Sin embargo, el uso de la herramienta operativa es diferencial en cada estado: se disponen de capacidades diversas en materia de personal para dar seguimiento a la misma (algunas más, otras menos), se le ha dado un peso específico en los esquemas propios de actuación –no siempre compartido por otras entidades– o se tienen capacidades no similares respecto al manejo tecnológico de la misma[20]. En otras palabras, no existe uniformidad en el acceso y utilización de una herramienta pensada para solventar problemas básicos de coordinación y temas de registro, lo cual afecta particularmente, como se señaló con anterioridad, a la búsqueda de mujeres desaparecidas. Indudablemente, esto impacta negativamente en la coordinación para casos sensibles que precisan de acciones oportunas, tales como acontece con la desaparición de mujeres.

Finalmente, es imprescindible señalar que a todo este proceso de colaboración para la detonación de las búsquedas subyacen otro conjunto de acciones interinstitucionales complementarias, entre las que cabe destacar:

- La coordinación y comunicación cotidiana entre titulares de las instituciones y direcciones de las áreas específicas. Como ya se ha señalado anteriormente, este tipo de vinculación se encuentra mediada, por mucho, por aspectos no formales institucionales, tales como la voluntad de la persona funcionaria y el tipo de relacionamiento interpersonal establecido. Algunas funcionarias, por ejemplo, perciben que, si bien persiste la burocratización, se han comenzado a manifestar algunos cambios y se pueden solicitar acciones de ayuda en otras entidades federativas a partir de una llamada o un mensaje de WhatsApp.

20 Debe aclararse que la CNB ha brindado diferentes espacios de capacitación para homologar las competencias en la materia.

- Reuniones ocasionales colectivas entre instituciones para intercambiar experiencias, afianzar los vínculos y generar mecanismos específicos de intercambio de trabajo e información.

- Reuniones virtuales de preparación y planificación de acciones específicas en vida y forenses; particularmente en zonas limítrofes compartidas; sobre todo, en lo que remite a las búsquedas forenses hay una participación importante de la Comisión Nacional de Búsqueda, quien juega un papel trascendental dada su capacidad institucional en la materia.

- Acciones de colaboración para temas específicos; por ejemplo, se han presentado situaciones donde las comisiones se valen de sus homólogas en otras entidades federativas para solicitar apoyo para radicar solicitudes de rastreo forense ante CEMEFOS e INCIFO. Esto, por cuanto en diversas ocasiones las comisiones se ven impedidas para enviar solicitudes directamente, dada la falta de presupuesto o porque los organismos forenses no atienden oportunamente al envío de oficios mediante correos institucionales.

- Acciones de capacitación conjuntas en temas específicos, tales como diligenciamiento de instrumentos ante mortem, entre otras.

4 La coordinación a partir de aspectos no formales **buenas prácticas, riesgos y desafíos**

Convergentemente, es factible rastrear una serie de elementos no formales presentes en la coordinación. Estos aspectos, por el hecho de no estar estipulados en la ley, no necesariamente significa que sean negativos. Suponen sí, una mixtura donde intervienen tanto aspectos que pueden potenciar la acción conjunta institucional como elementos que limitan la aplicación concreta de cualquier normativa. Se encuentran, entonces, aspectos no formales de relacionamiento, que van desde la utilización de chats de WhatsApp para la coordinación, hasta la predominancia de vínculos de relacionamiento de amistad u otros que median en el relacionamiento institucional. No cabe duda de que las buenas prácticas en la materia reflejan, por ejemplo, la activación de acciones para la búsqueda de mujeres y de identificación de casos sensibles que necesitan acciones prioritarias; por el contrario, cuando estos mecanismos no formales no son activados oportunamente, inciden negativamente en la detonación de las acciones necesarias. A continuación, se identifica el lugar de estos aspectos tanto en la coordinación intraestatal como a nivel interestatal.

4.1. Los medios informales de coordinación a nivel intraestatal

En las entidades federativas, en no pocas ocasiones, la coordinación depende tanto del tipo de vínculo previo construido entre funcionarias/funcionarios como de la calidad del mismo; principalmente entre titulares de cada institución. Hecho al que se suma el apoyo político por parte de órganos administrativos superiores y que resultan determinantes para que instituciones con más capacidad o poder tomen en serio a la otra institución. En este plano se hacen evidentes, una vez más, las diferencias de poder entre instituciones, soportes disímiles para sus titulares y apoyo institucional y político heterogéneo que incide en la forma en que cada institución participa de la coordinación.

Es decir, una buena comunicación, un conocimiento interpersonal de tiempo atrás, el haber compartido espacios de trabajo, así como el establecimiento de amistades –sumado al apoyo político por parte de las gubernaturas o jefatura de gobierno–, incidirán en la facilitación de información, en la mayor atención en la solicitud a ciertas diligencias y en una mejor recepción de iniciativas. El caso contrario hará que, por ejemplo, instituciones con poco poder se vean supeditadas a otras agencias estatales con mayor capacidad de juego en el entramado burocrático. Hecho que, sin duda, repercute en las labores de búsqueda, genera un escenario de actuación institucional desbalanceado y afecta los procesos de localización, en general, y de mujeres, en particular, agudizando en éstas últimas sus niveles de vulnerabilidad.

El punto esencial es que, si bien el elemento no formal puede resultar potenciador, puede devenir en una puerta de cierre para la coordinación interinstitucional y se alimenta y retroalimenta de las diferencias de poder entre instituciones, limitando el actuar conjunto tanto en la búsqueda inmediata como en la individualizada y otras. Circunscribir el intercambio de información, el trabajo conjunto o elementos operativos a factores personales no institucionalizados no posibilita la homogeneización de acciones y procesos de búsqueda, garantiza los derechos de igualdad y no discriminación, entre otros.

El Estado de México es paradigmático de la primera situación. La titular de la comisión de esta entidad federativa había trabajado en la fiscalía, tenía una serie de redes previamente construidas y era conocida por fichas institucionales clave.

En una situación diferente se encuentra la experiencia de la primera titularidad de la Ciudad de México. Una persona nueva que pudo establecer una comunicación óptima con los mecanismos de derecho humanos de la ciudad y LOCATEL, pero que no tuvo el mismo grado de atención por parte de algunas fiscalías y otras instituciones. Esta situación de vinculación interinstitucional mediada por aspectos no formales tendió a modificarse con la llegada de una nueva titular; venida del Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) en la Ciudad de México y que había tenido un paso por la fiscalía en Jalisco.

En este escenario cuando se presenta un caso de desaparición de mujeres, bien sean adultas, adolescentes o niñas, cada institución tiende a accionar su aparato específico, sea grande, mediano o pequeño. Sin embargo, la mayor parte de las veces lo hace de manera individual. Por contraste, la activación de los protocolos especializados recae principalmente en la fiscalía, pero es escasa la coordinación interinstitu-

cional efectiva, de canales formales establecidos para hacerlo y, por mucho, de canales no formales. Por ejemplo, si un caso que podría ser sensible llega a LOCATEL, los funcionarios hacen el registro y realizan la labor de rastreo interinstitucional, pero no existe el mecanismo para canalizar a alguna institución primaria, salvo sugerir que se acuda a la FIEIDEPFP. Se carece entonces de un aparato que establezca y accione, de manera conjunta, la búsqueda de mujeres. Por su parte, C5 ha manifestado una alta tasa de localización, pero no se apoya ni en la comisión local, ni en FIEIDEPFP. Sólo canaliza los casos a esta institución una vez tienen un cierto tiempo de no resueltos. Evidentemente, esto genera revictimización y puede implicar la pérdida de tiempo vital.

4.2. Los medios informales de coordinación a nivel interestatal

Los medios no formales de coordinación se presentan, igualmente, a nivel interestatal y con la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB). En este caso, se han implementado diferentes mecanismos no formales de comunicación entre comisiones, comisiones y fiscalías y, finalmente, entre la CNB y algunas autoridades primarias a nivel local a partir de la utilización de grupos de WhatsApp. Éstos pueden ser permanentes o desarrollados para coordinar acciones puntuales de búsqueda.

En ellos pueden participar funcionarios y funcionarias de diferentes áreas de trabajo de cada institución o limitarse a titulares de las mismas. A través de éstos se canalizan casos, se solicita colaboración para acciones puntuales, rastreos institucionales, despliegues operativos concretos, difusión de fotovolantes y solicitud de información frente a casos específicos y temas variados. Por ejemplo, por medio de ellos, personal de la CNB canaliza casos específicos o solicita información de diligencias adelantadas, así como también se informa sobre la localización de personas.

En el centro de México, en particular, las comisiones han establecido un chat con estas características y ha servido para aspectos variados de coordinación. También existe un espacio con características similares entre la Ciudad de México y el Estado de México. Ciertamente, constituye un mecanismo desformalizado de intercambio de información y coordinación para el despliegue de acciones puntuales. Empero, la efectividad de esta herramienta dependerá del tipo de confianza establecida entre los funcionarios de las entidades federativas, la clase de atención que se preste a la conversación (medida no vinculante) y de factores específicos de conectividad. Adicionalmente, dada la falta de sistematicidad de esta herramienta, no constituye un medio idóneo de documentación de lo realizado.

Por un lado, esta medida no formal de comunicación facilita ciertos aspectos de transmisión de información. Ha servido para advertir sobre la presencia de casos sensibles, como lo es la desaparición de mujeres. Todo lo cual posibilita algunos rastreos institucionales, el contacto con familiares para recabar mayor información y dar comienzo a la atención institucional por parte de las comisiones. Asimismo, sirve para que, en las fiscalías, se preste atención a la llegada de familiares de las víctimas indirectas de los casos canalizados por este medio. Sin embargo, por otro lado, este mecanismo no logra dar pauta para el inicio de labores de búsqueda inmediata por parte de las fiscalías. Resulta ser un instrumento

que depende de la voluntad, tiempo y cantidad de trabajo del funcionario en turno para revisar el chat de conversaciones; además, no queda seguimiento sistematizado de los casos. Se generan procesos de coordinación incipiente y contingente, aunque no abonan a la generación de procedimientos institucionales con apuestas claras y sostenidas en el tiempo para atender los casos, en general, y, mucho menos, para los casos de mujeres.

Sin lugar a dudas, lo anterior impacta en los casos de desaparición de mujeres. El oficio deja constancia, permite dar seguimiento y aportar a la documentación, sin embargo, en la mayor parte de los casos es poco efectivo y demorado. El grupo de comunicación de WhatsApp, por el contrario, no es vinculante y, si bien ha podido aportar a tener un poco de más celeridad, es igualmente limitativo, pues afecta la toma global de decisiones y la adopción clara de procesos de búsqueda. Adicionalmente, el chat no ha implicado el involucramiento activo de entidades que tienen obligaciones específicas frente a las victimizaciones contra las mujeres, tales como las fiscalías de feminicidios o de trata de personas.

5 Asuntos de atención específica para la **coordinación de la búsqueda de mujeres**

Un tema esencial de coordinación radica en la relación entre los reportes de desaparición y las tareas obligatorias de rastreo interinstitucional en el marco de las labores de búsqueda inmediata y búsqueda individualizada para sectores sociales con vulnerabilidades puntuales. A continuación, se enfatiza en dos temas de atención concreta para la coordinación interinstitucional para la búsqueda de mujeres desaparecidas. Se tratan específicamente porque atraviesan tanto temas de coordinación interinstitucional dentro de una entidad federativa como entre entidades federativas.

5.1. Las mujeres bajo el resguardo del Estado y la protección de datos sensibles

Se encuentran entonces dificultades de actuación para que, entre las autoridades primarias y las secretarías de las mujeres en cada entidad federativa, existan mecanismos claros para compartir la información necesaria y en el marco de la protección de la integridad de las mujeres que permitan desactivar diferentes reportes de desaparición. Dado que la mayor parte de los albergues que brindan protección a las mujeres son manejados por instancias estatales, existe el reto de establecer claramente los mecanismos y formas idóneas específicas para informar sobre las mujeres que se encuentran en estos sitios, y que permitan cerrar oportunamente las denuncias de desaparición sin vulnerar los derechos de éstas.

En otras palabras, dado que los albergues están en la obligación de resguardar la integridad de las mujeres y las autoridades primarias la de buscar y localizar, se han identificado algunos obstáculos para

transmitir la información apenas necesaria que permita desactivar el reporte de desaparición, interpuesto en muchas ocasiones por el mismo victimario. Es apenas razonable que las instituciones que tienen a mujeres bajo su resguardo y protección cuenten con dudas en la transmisión de información básica dado que, en no pocas ocasiones, el victimario se encuentra al interior de las instituciones o puede, mediante actos de corrupción, dar con el paradero de la víctima; sin embargo, es preciso establecer los mecanismos específicos tanto a nivel organizacional como tecnológico para que la interacción institucional permita realizar las labores de rastreo remoto sin poner en riesgo la integridad las mujeres y que, a su vez, permita una actuación de búsqueda efectiva para desactivar estos reportes.

Un problema convergente en este respecto es que algunos albergues son manejados de forma privada. Caso en que el problema presenta, al menos, dos facetas: por un lado, existen problemas de transmisión de información entre las instituciones estatales y privadas para tener un adecuado control de la situación y que las entidades primarias puedan acceder a los datos necesarios para la desactivación del reporte de desaparición; por otro lado, el trabajo de coordinación entre las entidades primarias buscadoras y tales entidades primarias es aún incipiente, y exigirá de métodos adecuados de trabajo para hacer el rastreo institucional de forma efectiva y apegada al respeto irrestricto de los derechos humanos de las mujeres.

Este problema tiende a agravarse cuando se trata de migrantes. En este tipo de situaciones, por ejemplo, las fiscalías locales se muestran reacias a abrir una carpeta de investigación a solicitud de las comisiones locales cuando el familiar de la persona reportada como desaparecida no se encuentra en territorio nacional. Hecho que entra en contravía no sólo con los preceptos estipulados en la normativa en la materia, sino que además no se compadece con la identificación de patrones de desaparición de mujeres migrantes involucradas contra su voluntad en redes de trata de personas u otras manifestaciones que afectan a mujeres con diferentes condiciones de migración[21].

En este marco, se niega la facultad expresa en la materia que les otorga la Ley de Búsqueda a las comisiones. El problema tiende a agravarse pues los mecanismos de cooperación entre FGR y estas instituciones –en casos de indeterminación del punto exacto de desaparición (muy usual en casos de personas migrantes)– son incipientes, poco diligentes y suponen demoras y obstáculos difíciles de superar. En general, la FGR sólo procederá a la apertura de la carpeta de investigación a solicitud de otra fiscalía local o de organismos diplomáticos; tarea que no siempre es expresa y que termina siendo un problema circular dada la negativa local en la iniciación de la carpeta de investigación. Más aún, en esta dinámica, el alcance de las comisiones locales, e incluso de la CNB, se ha visto limitado, pues los mecanismos de cooperación internacional sólo disponen de la comunicación entre fiscalías a nivel nacional. Este hecho retrasa, entre otras cosas, la recolección de muestras biológicas en otros países para poder realizar rastreos forenses en territorio mexicano.

21 Un análisis pormenorizado de este patrón de desaparición puede ser encontrado en Comsión de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México (2019).

5.2. La inexistencia de coordinación para la producción de conocimiento

En materia de búsqueda de mujeres, la interrelación entre búsqueda e investigación constituye un factor fundamental, sobre todo, cuando no únicamente lo hace en lo que respecta a las labores de búsqueda individualizada y por patrones. En tal interacción, la relación entre la generación de análisis de contexto (de obligatorio cumplimiento tanto para las comisiones de búsqueda como para las fiscalías) y los análisis de inteligencia (liderados principalmente por las fiscalías) resultan vitales. No obstante, las iniciativas de coordinación interinstitucional en la materia aún son incipientes, cuando no escasas. Esto dificulta la configuración de una mirada de conjunto de orden institucional, no única, que permita comprender los riesgos fundamentales afrontados por las mujeres en materia de desaparición, los principales victimarios, las dinámicas específicas de afectación y las acciones institucionales necesarias para su contención y prevención.

La mayor parte de las veces, como en la Ciudad de México, tal interacción se limita a la socialización de análisis de contexto realizados para casos específicos de desaparición de mujeres con las fiscalías y representantes de las familias; empero, el impacto de estos productos pareciera mínimo respecto a las acciones globales de búsqueda. En contraposición, la obligación de las fiscalías de compartir toda la información necesaria a las comisiones de búsqueda, dispuesta tanto en la Ley General como en el PHB, dista mucho de su materialización efectiva y de canales expeditos para allanar su realización. La mayor parte de las ocasiones esta interacción se manifiesta, no sin serios obstáculos, en el permiso de acceso a las carpetas de investigación a los funcionarios de las comisiones para copiar información necesaria.

En otras ocasiones, por ejemplo en la Ciudad de México, se permite el acceso esporádico a personas de las comisiones a algunas reuniones de socialización de los informes de inteligencia adelantados por la fiscalía, hecho que permite, igualmente, que desde estas instituciones se tenga un panorama más completo de algunos pormenores de los casos específicos. Esta situación, sin embargo, no es sistemática y está mediada, en la mayor parte de las ocasiones, por recelos por parte de las fiscalías, falta de confianza en los funcionarios de las comisiones y poco trabajo interinstitucional formal para facilitar un trabajo constante, acumulativo y de intercambio preciso de información en la materia.

El panorama, en este punto, se ve agravado por la ausencia de planes sistemáticos de intercambio de información sustantiva de casos específicos o conjuntos de casos entre las autoridades primarias. En ese sentido, se carece de una división planificada de tareas para racionalizar la acción estatal en la materia, establecer una división del trabajo en tema de producción de conocimiento e intercambiar –oportuna y sistemáticamente– la información producida. Evidentemente, no se comparten metodologías de trabajo, no se discute respecto al tipo de información sensible necesaria referente a zonas, formas de victimización, presuntos perpetradores y dinámicas de hechos. Esto lleva a que el trabajo de potencialización de las capacidades de cada institución sea escaso y, más aún, a la inexistencia de esfuerzos para generar una lectura compartida, no única, de los fenómenos de desaparición que allanen un actuar institucional conjunto y coordinado sobre la base de premisas claras. En suma, en muchas ocasiones se repiten tareas o, simplemente, no se encuentra la sinergia necesaria para traducir el trabajo en materia de producción de conocimiento en una labor compartida que prepare y oriente colectivamente las labores de búsqueda.

En su lugar, el intercambio de información procede de manera informal en muchas ocasiones, es decir, en reuniones no formales de trabajo entre algunos funcionarios. Este hecho presenta un contraste notable: por una parte, acorde a los parámetros normativos, resulta importante la desformalización en la transmisión de información. Esto facilita, por ejemplo, que entre instituciones se compartan hipótesis sensibles de búsqueda o se piensen directrices generales a seguir en casos específicos o conjuntos de casos. Por otra parte, este intercambio informal supedita tal intercambio a patrones personales de interacción, donde todo depende de innumerables aspectos, tales como la confianza interpersonal, los antecedentes de interacción o la solidez del vínculo entre individuos. Es decir, esta situación es contingente y afecta la generación de hipótesis, subsumiendo el intercambio de datos a la informalidad de la confianza entre funcionarios y funcionarias de instituciones diferentes.

Finalmente, debe señalarse el escaso intercambio de información con fiscalías diferentes a las especializadas en materia de búsqueda. Problema que se presenta entre fiscalías y se agrava con las comisiones de búsqueda. En estas situaciones se ha argumentado el riesgo que correrían ciertas investigaciones de feminicidio, trata de personas y, principalmente, secuestros, en caso de compartir información sensible con personal de las comisiones. Incluso, por parte de las fiscalías, se ha llegado a sugerirle a familiares de las víctimas que no compartan absolutamente ningún tipo de información con las comisiones. Indiscutiblemente, esto supone una tendencia que contradice las normativas donde se enfatiza en la necesaria interacción entre búsqueda e investigación, pero donde, además, la búsqueda tiene entidad jurídica propia. Sigue primando entonces una tendencia de recelo organizacional, así como diferentes cierres institucionales para compartir información sensible, basándose en aspectos de orden no formal donde se da primacía a la burocratización. En este plano, una vez más, se carece de planes sistemáticos de intercambio de información y de acuerdos claros interinstitucionalmente para superar estas barreras; aspecto carente, igualmente, a nivel interestatal.

9 Conclusiones de la sección

En el centro de México la coordinación interinstitucional para la búsqueda de mujeres desaparecidas muestra un panorama heterogéneo. Primero, en materia normativa presenta avances, a la vez que importantes desafíos. Es decir, si bien contempla la coordinación como una obligación estatal y determina las directrices generales para su cumplimiento, no considera diseños específicos para su aplicación a nivel local, no prevé las diferencias de poder entre instituciones convergentes ni la armonización entre normativas promulgadas en diferentes momentos.

Segundo, se evidencia la manera en que la capacidad institucional, de gestión y de soporte político disímil incide en la forma en que una institución participa de los procesos de coordinación para la búsqueda de mujeres. Todo parece indicar que una buena coordinación depende, en buena medida, de balances institucionales y que éstos, a su vez, están estrechamente ligados a equilibrios de poder interinstitucionales. En otras palabras: a mayor balance entre instituciones, mejor coordinación; a mayor desbalance, mayor evidencia de subordinaciones entre instituciones o actuaciones predominantemente individuales, donde quien posee recursos impone condiciones en materia de búsqueda.

Se producen entonces escenarios altamente heterogéneos en el centro de México, donde el despliegue de acciones coordinadas tendrá relación estrecha con el tipo de capacidades de las agencias estatales participantes y las herramientas con que cuentan a su disposición para buscar a una persona. Hecho que se constata en una realidad altamente cambiante en el trabajo mancomunado para la activación de los protocolos especializados de búsqueda, en la relación establecida entre búsqueda e investigación, en la inexistencia de planes de búsqueda armonizados e interinstitucionales, en la debilidad en los procesos de transmisibilidad de información y en la conformación disímil de grupos operativos: en algunos casos, se comprueba debilidad en la coordinación; en otros, se observa un mayor balance interinstitucional y, por ende, mejor acoplamiento.

Tercero, se constatan una serie de avances, pero también de retos para abordar la búsqueda de mujeres de forma coordinada a nivel interestatal; marco en que las tareas de colaboración se dan en un escenario altamente contrastante: en un extremo, la predominancia de mecanismos formalizados que suspenden la búsqueda de mujeres en una serie de burocratismos que ralentizan procesos institucionales óptimos y efectivos. En otro extremo, la emergencia de mecanismos no formales que pueden llegar a constituirse en mediaciones explícitas que coadyuvan en la búsqueda y en la atención de casos sensibles, pero que, dada su falta de recurrencia, sistematicidad y dimensión vinculante, pasan a depender de la voluntad del funcionario de turno.

4

Conclusiones **generales**

Sandra Serrano

La movilización de las mujeres en torno a la violencia de género y el marco normativo que busca hacerse cargo de dicha violencia han corrido por caminos separados a la movilización sobre desaparición de personas y su institucionalidad. Sin embargo, el régimen de violencia que impera hoy en el centro de México requiere un cruce de caminos. Las mujeres desaparecen y, aunque la discusión ha estado puesta en lo que pasa antes (por ejemplo, la violencia doméstica) o después de esas desapariciones (por ejemplo, el feminicidio), la desaparición de las mujeres constituye un problema de derechos humanos en sí mismo, que requiere de respuestas estatales. En efecto, no se trata sólo de una secuencia más en un contexto de violencia de género o de una situación previa a que se hallen los restos de una víctima de feminicidio. Tampoco todas las desapariciones de mujeres responden a los mismos patrones que las de los hombres, por lo que la búsqueda y la investigación requieren adoptar características específicas.

Este estudio nos dio cuenta de las particularidades de la desaparición de las mujeres y de las respuestas estatales frente a ella. La desaparición de las mujeres tiene características especiales, pero tampoco es muy distinta a la desaparición de personas en lo general. En la actuación de las autoridades, por su parte, persisten los problemas de coordinación que se observan en los casos de desaparición en lo general, pero ahora se extienden y profundizan por la intervención de muchas más autoridades y distintos tipos de procesos. La desaparición de mujeres conjuga una diversidad de víctimas y perpetradores, así como una suma de instituciones y marcos normativos que, por sí mismos, sólo pueden atender el problema de manera parcial. Por ello, la búsqueda e investigación de la desaparición de las mujeres no puede ser vista únicamente como un acumulado de procesos, leyes y actores, sino que debe atender a sus particularidades, así como a los problemas subyacentes tanto en la institucionalidad de violencia de género como en la de desaparición de personas.

Como dan cuenta Karina Ansolabehere y Alvaro Martos, la desaparición de las mujeres no constituye un fenómeno aislado en el centro de México. De hecho, el 50 % de las personas desaparecidas en la región son mujeres jóvenes y el aumento de la desaparición de las mujeres se da en proporciones similares a la de los hombres. Esto es, cuando desaparecen más hombres también desaparecen más mujeres. Aún más, cuando hay más violencia en la región, por ejemplo, sí hay más homicidios, también hay más desapariciones de mujeres. Éstas, por tanto, están íntimamente relacionadas con la violencia misma de la región, producida por agentes estatales y grupos criminales, y no ocurre como un fenómeno distinto o paralelo.

Sin embargo, lo anterior no implica que la desaparición de las mujeres no responda a una razón de género. Cuando aumenta el feminicidio o la violencia sexual también lo hace la desaparición de las mujeres. Es decir, la desaparición de las mujeres se conecta y refuerza con dos contextos de violencia, el que es producido por agentes estatales y grupos criminales y el de la violencia contra las mujeres; a ambos los une un régimen de violencia que permite y reproduce los modos y medios por los que se perpetran estas violencias, y este régimen de violencia tiene género.

Esto se puede ver con mucha claridad en la diversidad de perpetradores. Ansolabehere y Martos muestran que la desaparición de mujeres es cometida por una variedad significativa de agresores. Algunos conocidos por las víctimas –familiares, parejas, amigos, compañeros de trabajo– y otros desconocidos que "circunstancialmente hacen uso de la violencia y de las desapariciones como un medio para ocultar otro tipo de delitos (trata de personas, feminicidio, privación ilegal de la libertad, etc .)". A veces, los perpetradores actúan de manera individual, otras en grupos de dos a cuatro personas, pero también en muchas ocasiones se trata de redes amplias y complejas de criminalidad. Es decir, no todo es trata de personas o desapariciones vinculadas con el tráfico de drogas, pero las desapariciones tampoco son enteramente cometidas por personas cercanas.

Las respuestas estatales frente a la desaparición de mujeres también están cruzadas por el régimen de género y la impunidad persistente en el sistema de justicia. Además de la dispersión de instituciones, leyes y protocolos, como se analiza en la introducción de este estudio, las mujeres suelen no ser buscadas de manera inmediata por la creencia de que se han ido por su propia voluntad. Sin embargo, aun cuando eso fuera así, el desconocimiento del paradero de una mujer, en un país con un contexto de discriminación estructural, debería activar a las distintas autoridades.

A estos efectos del patriarcado en las respuestas estatales, se aúna la falta de articulación. La coordinación es un asunto que recorre al tema de las desapariciones, en cierta medida por las diferentes facultades que tienen las distintas autoridades que intervienen en las respuestas y, en parte, por la diversidad de autoridades involucradas. Entre los diversos problemas de los que da cuenta Jeraldine del Cid en su capítulo, resaltan un par: la superposición de normas y mecanismos, y las asimetrías de poder entre las instituciones. En cuanto a lo primero, también como se señala en la introducción del estudio, tratándose de violencia de género y desapariciones, se asiste a dos tipos de entramados institucionales que tienen objetivos y fines distintos, pero donde ambos podrían buscar a las mujeres desaparecidas. Por un lado, las fiscalías e instituciones que atienden la violencia de género y, por otro, las de búsqueda e investigación de personas desaparecidas. Las lógicas bajo las que actúan unas y otras son distintas, unas tienen en el centro la lógica de la violencia de género y las otras la de las desapariciones. Si bien la búsqueda de personas desaparecidas debe hacerse con enfoque de género, esto no basta para entender y analizar las características especiales de la desaparición de las mujeres que, como ya se vio, responden a una mayor diversidad de motivos y perpetradores.

Por otra parte, en cuanto a las asimetrías de poder institucional, Jeraldine del Cid señala que las instituciones «tienen distintos pesos en cuanto a capacidad operativa se refiere, lo cual generalmente implica un desequilibrio de poder que, al momento de coordinarse, conlleva a situaciones adversas en las que las funciones, las directrices, la comunicación, la distribución de tareas se complican y se hacen inviables». Esto es, el andamiaje de búsqueda de personas desaparecidas, si bien es novedoso y tiene como único objetivo encontrar a éstas, tiene menos facultades y no siempre las puede ejercer por sí, ya que depende de otras autoridades. Por su parte, las fiscalías tienen también facultades de búsqueda que pueden ejercer por sí, pero no siempre ponen en el centro la búsqueda de las personas. La coordinación en estas circunstancias es cuesta arriba, en tanto no existen las condiciones de igualdad suficientes para sostener diálogos y actuaciones horizontales.

Esta inercia se rompe cuando la coordinación se desformaliza y lo que toma preeminencia son los procesos informales de comunicación. En estas circunstancias, hay más posibilidad de que se activen las distintas instituciones para la búsqueda de las mujeres. Sin embargo, esto sólo se hace caso a caso y no permite el desarrollo de estrategias de planeación para la búsqueda y la investigación de las desapariciones.

Los estados analizados en este estudio presentan un mapa heterogéneo de las respuestas estatales y también de las acciones de coordinación, pero en su conjunto dejan ver más los retos que las soluciones a problemas tan complejos. Como ya se mencionó, existe un esfuerzo por armonizar el Protocolo Alba con el Protocolo Homologado de Búsqueda, que tiene el potencial de desarrollar mejores estrategias de búsqueda de mujeres desaparecidas. El proceso de homologación, sin embargo, debe considerar adecuadamente los patrones, modos de victimización y tipos de perpetradores que caracterizan las desapariciones de mujeres.

Los retos que esto arroja en materia de coordinación no son desconocidos. La especialización de instancias y mecanismos de atención a distintos delitos y formas de violencia es un asunto que se ha discutido bastante. La homologación de los protocolos en parte es deseable porque, idealmente, permite que las instituciones que los atienden sean capaces de responder eficazmente mediante las mejores metodologías y enfoques posibles. Sin embargo, su operación paralela impide el intercambio de

información, la coordinación y el desarrollo de estrategias conjuntas. Estas sólo son puestas en marcha cuando existe voluntad de las personas funcionarias a cargo de las instituciones correspondientes y conocimiento sobre las problemáticas relacionadas con la violencia de género, porque, a nivel formal, pocas veces se consideran modelos de coordinación interinstitucional entre instancias que obedecen a distintos marcos jurídicos y objetivos.

Aun cuando actualmente se reconozca el vínculo entre distintos protocolos y marcos normativos, es importante que, a nivel práctico, se desarrollen estrategias específicas para atender los patrones de victimización de mujeres, ello para evitar que se neutralicen las especificidades de cada uno. Su elección y aplicación debe partir, precisamente, de un análisis de las formas de victimización, patrones o similares, y no simplemente del sexo de la víctima o su edad, como pasa con frecuencia. Su articulación debe pensarse de manera tal que cada andamiaje se conecte con el otro, sin perder su especificidad.

Finalmente, es importante que se establezcan canales de comunicación y coordinación entre los distintos tipos de fiscalías que investigan desapariciones, trata, feminicidios y delitos cometidos en agravio de niños, niñas y adolescentes, y entre éstas y las comisiones de búsqueda y las procuradurías de protección a menores. Este intercambio permitirá conocer adecuadamente los patrones de victimización, de perpetradores y de violencias que dan lugar a la desaparición y el asesinato de mujeres, adolescentes y niñas en la región, en beneficio de todas las instancias y, sobre todo, de las víctimas.

Desde el Observatorio sobre Desaparición e Impunidad en México, deseamos que este estudio sirva de base, con otros que se han producido sobre el tema, para visibilizar las distintas características del régimen de violencia y su dimensión de género, así como las consecuencias que esto conlleva para la toma de decisiones y políticas públicas en materia de violencia de género y de búsqueda de personas desaparecidas. En ese sentido, en la siguiente sección se presentan algunas recomendaciones.

5

Recomendaciones **generales**

Las recomendaciones que se presentan a continuación resultan del análisis realizado respecto de la dinámica de la desaparición de mujeres en el centro de México y de los problemas de coordinación identificados que inciden en la búsqueda de las mujeres desaparecidas. Las recomendaciones buscan brindar a las autoridades líneas para la generación de políticas públicas que permitan conocer, a profundidad, los mecanismos de desaparición de las mujeres y mejorar la coordinación entre autoridades.

Recomendación 1:
Contextualizar las desapariciones de mujeres

Las desapariciones en la región se han feminizado. Sin embargo, sería un error considerarlas de manera aislada. Las mujeres desaparecen más cuando se incrementan los casos de hombres desaparecidos. Esto significa que la estrategia de desaparecer se convierte en parte de un repertorio utilizado en un momento y en un lugar, sin embargo, no quiere decir que se deba negar la especificidad de las desapariciones de mujeres que las tienen –como se señaló en este documento– y tomar decisiones consistentes con ellas.

El desafío es identificar y nombrar las especificidades de las desapariciones de mujeres, no negarlas. Para ello, se requieren estrategias de análisis de contexto que permitan:

a. **Situar** un caso de desaparición de mujeres en un momento y lugar determinado, así como contar con claves para desarrollar hipótesis de búsqueda asertivas.

b. **Vincular** un caso con otros similares de desapariciones de mujeres, a fin de refinar patrones de desaparición y poder establecer planes y estrategias consistentes.

c. **Enmarcar** las desapariciones de mujeres, es decir, comprender los diferentes procesos que resultan en estas desapariciones.

Recomendación 2:
Identificar los regímenes de violencia operantes

Como se pudo observar en el reporte, diferentes tipos de perpetradores están vinculados con las desapariciones de mujeres, y estas acciones se insertan en distintos tipos de dinámicas violentas. Es decir, no hay un sólo tipo de perpetrador a quién se le pueda asociar con las desapariciones: son personas cercanas, grupos delictivos y agentes estatales. Vinculado, se observa que están muy relacionadas con otros tipos de dinámicas violentas: la violencia de género, la violencia feminicida, la homicida, la criminal y la estatal están presentes en las condiciones que derivan en que la desaparición sea una práctica posible y, en algunos casos, hasta normalizada.

En vista de esto, y en relación con la recomendación anterior, se propone no sólo contar con información vinculada con los casos, sino con análisis actualizados acerca de los regímenes de violencia operantes en los municipios que presentan una situación más crítica de desaparición. Un régimen de violencia es el conjunto de reglas que regulan el acceso, uso y circulación de la agresión en un lugar y momento determinado. Las diferencias entre los municipios de la región y las particularidades de cada uno ellos, son un punto de partida para priorizar y desarrollar estrategias adecuadas que no uniformicen las acciones de búsqueda.

Recomendación 3: Coordinación

La coordinación es uno de los principales retos que afronta el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y que resulta clave para lograr encontrar a las personas desaparecidas. Tratándose de la desaparición de mujeres, los retos pueden profundizarse, de ahí que se recomienda:

Dar impulso y fortalecer los grupos de búsqueda inmediata con colaboración interinstitucional y enfoque de género. En cada una de las entidades federativas del centro del país, es necesario que las organizaciones primarias involucradas en las labores de localización diseñen mecanismos interinstitucionales con participación conjunta para la búsqueda inmediata de mujeres, de conformidad con los distintos protocolos de búsqueda. Para tal efecto, se necesita que los organismos superiores jerárquicos –en cada una de estas entidades– ofrezcan el debido soporte presupuestal y de otros recursos para que las distintas entidades puedan tener grupos especializados, con plena comprensión de los enfoques de género, las distintas modalidades de desaparición, las formas de victimización convergentes y las particularidades territoriales, a fin de diseñar e implementar mecanismos de acción idóneos con las realidades y dinámicas locales.

Si bien este tipo de mecanismos están contemplados en el Protocolo Homologado de Búsqueda, en este caso se trata de impulsar grupos específicos de búsqueda que atiendan la particularidad de la desaparición de mujeres. Para tal fin, las autoridades primarias idealmente deberían involucrar dentro de los mismos y, dependiendo del tipo de situación o hipótesis inicial del caso (trata de personas, feminicidios, violencias de género), a las respectivas instituciones informadoras, transmisoras u otras.

Es ideal que estos grupos contemplen mecanismos de colaboración interestatal a fin de no limitar su accionar al ámbito territorial de su competencia y en aras de comprender y atender los casos según su propia dinámica.

Asimismo, debe instalarse un mecanismo de acción interinstitucional intra e interestatal en la zona central de México para analizar, conjuntamente, las diferentes formas de victimización contra las mujeres en la región (identificando tipos de víctimas, victimarios y modus operandi) y, de igual forma, para emprender acciones de búsqueda y localización con apoyo colaborativo y con enfoque de género para diversos casos reportados en la zona, particularmente para los perfiles de víctimas que han acudido a denunciar previamente algún tipo de violencia. Este mecanismo deberá priorizar sus esfuerzos en cartografiar las áreas de incidencia y afectación de diferentes delitos (feminicidio y homicidio, trata de personas, secuestro, entre otras), poniendo particular atención a las zonas fronterizas entre estados, así como observar la posible relación entre estas manifestaciones y otras dinámicas sociales. Se sugiere la participación de representantes de las diferentes fiscalías, comisiones locales de búsqueda, Comisión Nacional de Búsqueda, alcaldías, representantes comunitarios y ejidatarios, Secretarías de Seguridad Pública, el Consejo Ciudadano para la Seguridad y Justicia de la CDMX, C5, LOCATEL, representantes del DIF, entre otras.

En paralelo, se requiere la aplicación armonizada de los protocolos existentes y generación de modelos de coordinación locales, atendiendo a la caracterización de la desaparición de mujeres en cada entidad federativa. Esta aplicación debe generar mecanismos incidentales de búsqueda con lineamientos claros de participación de cada una de las instituciones, independientemente de su capacidad operativa institucional. Estos modelos deben contemplar los alcances, las limitaciones, las capacidades y las potencialidades de cada una de las entidades. Estos mecanismos incidentales deben proyectar planes y estrategias de búsqueda con asiento territorial localizado, donde se contemple la participación conjunta de distintas instituciones en función de las hipótesis de localización. Por ejemplo, zonas sensibles como las fronteras entre el Estado de México y la Ciudad de México, requieren de planes de intervención concretos donde se articulen búsquedas de tipo forense y en vida, espacios donde se deben proyectar acciones a corto, mediano y largo plazo –de acuerdo con la información disponible¬ y acortando los distintos espacios de hipótesis de localización de casos específicos o conjuntos de casos. Igualmente, estos mecanismos incidentales podrían diseñar herramientas de intervención y búsqueda por patrones y generalizados.

Finalmente, se recomienda mantener los mecanismos de coordinación interinstitucional desformalizados. Espacios como los chats grupales resultan vitales a la hora de agilizar acciones de búsqueda inmediata y coordinar otro tipo de búsquedas. Sin embargo, es ideal que estos chats estén siendo constantemente almacenados para poder tener trazabilidad de los procesos internos implicados. En ese sentido, en aquellos casos en donde las acciones de búsqueda son coordinadas a través de este tipo de medios, deberían realizarse respaldos, constantemente, para ser incorporados a la bitácora única de búsqueda dispuesta por la Comisión Nacional de Búsqueda. Adicionalmente, es ideal que el manejo de estos chats no depende exclusivamente de las titularidades de cada institución. Sería importante que existan orientaciones expresas para que cualquier solicitud realizada a través de estos medios sea atendida con diligencia, independientemente del perfil de la persona funcionaria.

6

Anexos

Anexo 1. Guion de entrevistas

Autoridades

Dimensiones	Preguntas
Dinámica general desapariciones	¿Cómo caracterizarían, en general, las desapariciones en la entidad y en la región metropolitana? ¿Cuáles son sus principales rasgos y particularidades? Y, específicamente, respecto a las desapariciones de mujeres, ¿cuáles diría que son sus principales características?
Victimas	¿Quiénes desaparecen en la entidad?; ¿cuáles son las características de la población que desaparece? Desde un enfoque diferenciado, cuáles son las características de las poblaciones específicas de víctimas de desaparición, en particular mujeres (considerar preguntar: niñas, niños y adolescentes, migrantes, extranjeras, personas con discapacidad, defensores y defensoras de derechos humanos, periodistas, población indígena, LGBT).
Perpetradores	¿Quiénes desaparecen a las mujeres en la entidad? ¿Qué personas, grupos o corporaciones participan en las desapariciones de mujeres?
Modus operandi	¿Cómo desaparecen a las personas en Guanajuato? ¿Cómo describirían la secuencia de actos que conlleva a la desaparición de una persona?, ¿qué medios se utilizan?, ¿cuáles son los móviles inmediatos de las desapariciones?, ¿cuál es el tratamiento al que se someten los cuerpos?, ¿existen "sellos", "firmas" o elementos diferenciadores en el modus operandi que permitan distinguir perpetradores o víctimas?, ¿identifica elementos de sistematicidad en las desapariciones?
Geografía de las desapariciones	¿Cuáles son los territorios donde desaparecen las mujeres?, ¿qué zonas tienen mayor incidencia?, ¿en qué tipo de lugares son privadas de la liberta las víctimas?, ¿en qué lugares son ocultados los cuerpos que luego son hallados? ¿Cuáles son los contextos de hallazgos y sus características?: fosas clandestinas, pozos artesianos, cavernas, tiros de minas, cuerpos de agua, basureros, inmuebles habitacionales, sistemas de drenaje. ¿Existe alguna hipótesis de porqué en estos lugares desaparecen o son halladas las personas?
Cronología de las desapariciones	¿Cómo han variado las dinámicas de las desapariciones en la entidad a lo largo del tiempo? ¿En qué momento y porqué se amplía el número de mujeres desaparecidas? ¿Qué eventos políticos y sociales están asociados al aumento o disminución de las desapariciones de mujeres?
Contexto político e institucional	¿Cuáles han sido las respuestas del Estado frente a las desapariciones de mujeres en la entidad?, ¿qué políticas han facilitado las desapariciones?, ¿qué políticas han intentado atender (prevenir, sancionar, buscar, investigar, asistir) a víctimas de las desapariciones?

Instancias que intervienen en la búsqueda

Dimensiones	Marco especial de atención a las desapariciones de mujeres
Búsqueda e investigación	Para comisiones de búsqueda ¿Cuáles son las principales instituciones que intervienen en la búsqueda e investigación en casos de mujeres desaparecidas? Preguntar, explícitamente, por fiscalías de desapariciones de género, trata u otras para tener un mapeo más cercano a la realidad de cada entidad. Suelen tenerse carpetas sobre el mismo caso en más de una fiscalía. ¿Ante quién suele activarse la búsqueda e investigación en casos de mujeres adultas y de niñas/adolescentes? ¿Qué factores determinan que un caso se inicie en una fiscalía específica? Mujeres adultas, niñas y adolescentes. Autoridades policiales (solicitar detalle de corporaciones que participan). ¿Otras autoridades? (DIF, centros de justicia para las mujeres, otros similares). ¿Cuál suele ser la principal vía de ingreso de casos nuevos? ¿Ante qué fiscalía se encuentra abierta la mayoría de casos de larga data y cómo conoce de ellos la comisión? ¿Por qué delitos se investigan principalmente? En la entidad, ¿qué relación existe entre las desapariciones de mujeres y los feminicidios?, ¿en cuántos casos de feminicidio existió un reporte de búsqueda previo? El que exista una hipótesis de feminicidio, ¿genera la aplicación de alguna medida de búsqueda particular? ¿Se toman en cuenta o se efectúan búsquedas de antecedentes de denuncias previas por violencia de género cuando una mujer desaparece? Para fiscalías especializadas (en desaparición y género) ¿Qué características tienen los casos de mujeres desaparecidas que se investigan en su fiscalía? ¿Cómo se determina su competencia?, ¿por presentación de la denuncia o por asignación de alguna otra área/declinación de competencia? ¿Cómo se determina cuando un caso debe investigarse ante su fiscalía? ¿Qué protocolos se aplican en la investigación de los casos en su fiscalía? ¿Colabora con la comisión de búsqueda?, ¿por qué? ¿Colabora con otras autoridades?, ¿cuáles y para qué?
Intercambio de información y acciones conjuntas	¿Con qué instancias se intercambia información sobre casos de mujeres desaparecidas? ¿Con qué autoridades locales, de otros estados o federales/nacionales se intercambia información sobre casos de mujeres desaparecidas?
Protocolo Alba, Alerta AMBER, protocolos homologados de búsqueda e investigación	En principio, comisiones y fiscalías (si de esas entrevistas salen otras autoridades se valora entrevistarlas) ¿Qué autoridades intervienen en la activación del Protocolo Alba y la Alerta AMBER? ¿Se activa en la mayoría de los casos? ¿Qué factores se toman en cuenta para su activación? ¿La activación de estos protocolos implica un mecanismo especial de coordinación? ¿Se aplican los protocolos homologados de búsqueda e investigación?, ¿a qué tipo de casos? ¿Qué otros protocolos de búsqueda/investigación se llevan a cabo? ¿Se aplican técnicas diferenciadas de búsqueda de mujeres en relación con el posible perpetrador o se distingue entre casos con razón de género y otros?
Localización y canalizaciones	¿Sucede con frecuencia que se localice a mujeres que fueron reportadas como desaparecidas y que, al contactarlas, se descubra que son víctimas de violencia y están huyendo de su agresor o similares? De ser así, ¿cuál es el protocolo para cerrar el reporte o la denuncia o cómo se maneja esta situación? ¿Se le canaliza a alguna otra instancia?

Anexo 2. Matriz de sistematización de información secundaria

Estado	Título	Autor	Año	Lugar de edición	Editorial	Cita APA	Liga URL	Temas principales (palabras clave)	Descripción

Anexo 3. Guión de entrevistas

Dimensiones	Preguntas coordinación
Búsqueda e investigación	**Para comisiones de búsqueda** Primer núcleo (coordinación formal): ¿Qué tipos de convenios tienen?, ¿con qué instituciones?, ¿con quiénes se tienen?, ¿cuál es el propósito de esos convenios? Segundo núcleo (coordinación interinstitucional para las acciones de búsqueda en sus diferentes momentos): ¿Cómo llevan a cabo la coordinación con distintas instituciones y organizaciones en los diferentes momentos? 1) Búsqueda inmediata (rastreos institucionales, brigadas de búsqueda y labores de perímetro para la localización, aperturas de carpeta y difusión de información de las PD). 2) Búsquedas de mediana y larga data: rastreos institucionales presenciales (en los SEMEFO y reclusorios). 3) Búsquedas de tipo forense, brigadas callejeras. Quinto núcleo (relación entre comisiones de búsqueda): ¿Cómo se da la relación con otras comisiones locales para atención y canalización de casos?, ¿cómo se construyen los planes de búsqueda interestatal e interregional?, ¿cómo es la relación de la CNB con las CLB? **¿Con qué otras autoridades considera que debería de establecerse coordinación para lograr mejores resultados?** **¿Existe coordinación con autoridades de otras entidades o federales/nacionales?, ¿en qué casos?** Sexto núcleo (aspectos informales que resultan en ventajas o desventajas): ¿qué obstáculos y limitaciones encuentran para la coordinación interinstitucional? ¿Qué capacidades reales tiene la institución para la coordinación interinstitucional? ¿Identifica algún actor o actora específico que beneficie y facilite la coordinación interinstitucional para lleva a cabo su labor?
Intercambio de información y acciones conjuntas	Tercer núcleo (transmisión de información para la construcción de los registros de personas desaparecidas): ¿cómo llevan a cabo la recolección de información?, ¿Cómo desarrollan la construcción conjunta de bases de datos?, ¿qué procedimientos han llevado a cabo para la armonización de variables e integración de la información con otras organizaciones? Cuarto núcleo (relación con fiscalías para acceso a información de casos específicos): ¿cómo se da acceso a carpetas?, ¿qué mecanismos se tienen de acceso a información sustantiva de los casos para el diseño de hipótesis y construcción conjunta de planes, acciones y estrategias de búsqueda?

7

Referencias

Amezcúa, M. Padgett, H. (2020, febrero 5). Tráfico sexual, negocio familiar que se hereda en Tlaxcala. *El Universal*. Recuperado de https://www.eluniversal.com.mx/nacion/trafico-sexual-negocio-familiar-que-se-hereda-en-tlaxcala

Ansolabehere, K. Martos, A. (2021) Disappearances in Mexico: An Analysis based on the Northeast Region. En Ansolabehere, K., Payne, L., Frey, B. (Eds) *Disappearances in the Post-Transition Era in Latin America.* Reino Unido: Oxford University Press. Pp. 73–97.

Arellano, J. (2021, junio 28). Morelos, primer lugar nacional en feminicidio. *El Sol de Cuernavaca*. Recuperado de https://www.elsoldecuernavaca.com.mx/policiaca/morelos-primer-lugar-nacional-en-feminicidio-6896959.html

Arteta, I. (2021, julio 6). Desaparición de mujeres se concentra en 5 estados; en Edomex ocurre una cada 12 horas. *Animal Político*. Recuperado de https://www.animalpolitico.com/2021/07/desaparicion-mujeres-estados-casos-feminicidio/

Asamblea Legislativa de la Ciudad de México. (2017). Ley de Atención y Apoyo a Víctimas Directas e Indirectas del Delito de Secuestro en la Ciudad de México. Recuperado de https://www.fgjcdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5ce/d64/92a/5ced6492af132005163350.pdf

Asman, P. (2017, agosto 7). Casi 50 grupos participan en la trata de personas en México: Informe. InSight Crime. Recuperado de https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/casi-50-grupos-participan-trata-personas-mexico-informe/

Atención a casos de mujeres desaparecidas. (2021, marzo 11). En *Conversatorio en línea "Retos y propuestas para la atención, acompañamiento y reparación integral del daño a mujeres víctimas de delitos o de violaciones de derechos humanos"*. Facebook. Recuperado de https://www.facebook.com/CEAVmex/videos/conversatorio-en-l%C3%ADnea-retos-y-propuestas-para-la-atenci%C3%B3n-acompa%C3%B1amiento-y-repa/3008526726045657/

Ayala, A. Huerta, R. (2021, mayo 26). Puebla capital, la ciudad donde niños y niñas desaparecen. Zona Docs. Recuperado de https://www.zonadocs.mx/2021/05/25/puebla-capital-la-ciudad-donde-ninos-y-ninas-desaparecen/

Cámara de diputados. (2012). Ley General para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos. Recuperado de https://www.senado.gob.mx/comisiones/trata_personas/docs/LGPSEDMTP.pdf

Cámara de diputados. (2017). Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgmdfp.htm

Champion, C. Bonoli, G. (2011). Institutional fragmentation and coordination initiatives in western European welfare states. Journal of European Social Policy. Volumen 21, publicación 4, pp. 323–334. Recuperado de https://doi.org/10.1177/0958928711412220

Comisión de Búsqueda de la CDMX. (2020). Desaparición de mujeres, niñas y adolescentes en la Ciudad de México e incidencia delictiva 2014-2019. Área de Análisis de Contexto. Recuperado de https://comisiondebusqueda.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5fc/021/c4a/5fc021c4a8919569558171.pdf

Comisión de Búsqueda de la CDMX. (2021). Informe: Trata de personas y desaparición de mujeres en la Ciudad de México. Área de Análisis de Contexto. Recuperado de https://comisiondebusqueda.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/606/fb2/015/606fb201565b6631444979.pdf

Comisión de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México. (2019). Reportes de desaparición y no localización en la Ciudad de México. Una caracterización del fenómeno con perspectiva de género. Recuperado de https://comisiondebusqueda.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5f9/8c2/ac8/5f98c2ac812c8422022479.pdf

Comisión de Búsqueda de Personas del estado de Puebla. (2021, junio 22). Localiza Comisión de Búsqueda a 447 personas en dos años. Secretaría de Gobernación: Gobierno de Puebla. Recuperado de http://cbpep.puebla.gob.mx/noticias/puebla-descendio-del-quinto-al-treceavo-lugar-en-la-estadistica-nacional-de-personas-desaparecidas

Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México. (2020). Recomendación 02/2020. Falta de debida diligencia en la búsqueda de personas desaparecidas con perspectiva de género y enfoque diferenciado. Recuperado de https://directorio.cdhdf.org.mx/pdf/recos/Recomendacion_02-2020_1.pdf?_ga=2.105725956.628954001.1629508740-1322769735.1629508740

Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos & Observatorio Ciudadano Nacional Feminicidio. (2010). Solicitud de Declaratoria de Alerta de Violencia de Género. Recuperado de https://cmdpdh.org/wp-content/uploads/2015/08/laura_carrera_lugo.pdf

Comisión Nacional de Búsqueda, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres & Oficina del Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2021). Búsqueda de Personas Desaparecidas con Perspectiva de Género. México. Recuperado de https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2021/twopager_desaparicion-forzada_v6.pdf?la=es&vs=2150

Comisión Nacional de Búsqueda. (2019). Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5601905&fecha=06/10/2020

Comisión Nacional de Búsqueda. (2021). Protocolo Adicional para la Búsqueda de Niñas, Niños y Adolescentes. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/599897/141220_Proyecto_PABNNA.pdf

Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2018). Recomendación No. 83/2018 sobre el caso de violaciones a los derechos humanos de acceso a la justicia en su modalidad de procuración de justicia de v1, v2, v3 y v4, y al interés superior de la niñez en agravio de v1, persona menor de edad desaparecida en Tlaxcala. Recuperado de https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-01/Rec_2018_083.pdf

Comité CEDAW. (2018, julio 25). Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México. En Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. CEDAW/C/MEX/CO/9. Naciones Unidas. Recuperado de https://www.scjn.gob.mx/sites/default/files/igualdad-genero/2018-11/observaciones_finales.pdf

Comité de la ONU Contra la Desaparición Forzada. (2019, julio). Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas. México: ONU-DH México. Recuperado de https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CED/PrincipiosRectores_DigitalisedVersion_SP.pdf

Congreso del Estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza. (2017, noviembre 17). Plan Estatal de Exhumaciones e Identificación Forense para el Ejercicio 2018. Periódico Oficial. P. 90.

Congreso del Estado Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza. (2020, noviembre 27). Ley para la Localización, Recuperación e Identificación Forense de Personas Desaparecidas en el Estado de Coahuila de Zaragoza. Periódico Oficial. Recuperado de https://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa246.pdf

Consejo Ciudadano de Seguridad y Justicia del Estado de Puebla. (2021). Desaparición de niñas adolescentes y mujeres en Puebla. Registro hemerográfico 2020. Recuperado de https://consejociudadanopuebla.org/wp-content/uploads/2021/08/Desaparicio%CC%81n-de-nin%CC%83as-adolescentes-y-mujeres-en-Puebla.-Registro-hemerogra%CC%81fico-2020.pdf

Corona, D. (2020, octubre 7). Alerta AMBER y el Protocolo Alba son deficientes en Tlaxcala: CMU. Escenario Tlaxcala. Recuperado de https://escenariotlx.com/alerta-amber-y-el-protocolo-alba-son-deficientes-en-tlaxcala-cmu/

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2009). Caso Gonzáles y otras (“Campo Algodonero”) vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. CoIDH. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2014) Caso Veliz Franco y otros vs. Guatemala. Sentencia de 19 de mayo de 2014. CoIDH. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_277_esp.pdf

Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017) Caso Gutiérrez Hernández y otros vs. Guatemala. Sentencia de 24 de agosto de 2017. CoIDH. Recuperado de https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_339_esp.pdf

Data Cívica & Open Society Foundation. (2021). Explorador de datos de violencia. En https://exploraviolencia.org/

Degante, G. (2021, agosto 18). Activan en todo el estado de Tlaxcala Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres. Tlaxcala: La Jornada de Oriente. Recuperado de http://www.lajornadadeoriente.com.mx/tlaxcala/activan-estado-alerta-violencia-genero/

Dulitzky, A. Lagos, C. (2015). Jurisprudencia interamericana sobre desaparición forzada y mujeres: la tímida e inconsistente aparición de la perspectiva de género. Lecciones y ensayos. No. 94. Recuperado de http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/94/jurisprudencia-interamericana-sobre-desaparicion-forzada-y-mujeres.pdf

El Economista. (2021). Exigen madres de desaparecidos agilizar búsquedas y justicia. *El Economista*. Recuperado de https://www.eleconomista.com.mx/politica/Exigen-madres-de-desaparecidos-agilizar-busquedas-y-justicia-20210511-0008.html

Escenario Tlaxcala. (2021, junio 23). Feminicidios en Tlaxcala se triplican; 2021 apunta a ser el más violento. *Escenario Tlaxcala*. Recuperado de https://escenariotlx.com/feminicidios-en-tlaxcala-se-triplican-2021-apunta-a-ser-el-mas-violento/

Expansión Política. (2021, marzo 11). La Fiscalía-CDMX solicita ficha a Interpol para detener a Gutiérrez de la Torre. *ADNPolítico*. Recuperado de https://politica.expansion.mx/cdmx/2021/03/11/la-fiscalia-cdmx-solicita-ficha-a-interpol-para-detener-a-gutierrez-de-la-torre

Fiscalía General de la República. (2017). Protocolo Homologado de Investigación para los delitos de Desaparición Forzada y desaparición cometida por particulares. Recuperado de http://aplicaciones.pgr.gob.mx/normatecasustantiva/Normateca%20Sustantiva/Protocolo%20de%20Desaparici%C3%B3n%20Forzada.pdf

Fiscalía General del Estado de México (2014). Acuerdo número 08/2014 por el que se amplía el ámbito de competencia de la Subprocuraduría para la Atención de delitos vinculados a la violencia de género, en materia de trata de personas, para la investigación de personas desaparecidas, no localizadas, ausentes o extraviadas y feminicidios, publicado en el Periódico Oficial el 4 de agosto de 2014. Recuperado de https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2014/ago043.PDF

Fiscalía General del Estado de Morelos (2018). Acuerdo 04/2018 del Fiscal General del Estado, mediante el cual se establece la adopción de la guía para la aplicación del Protocolo de Atención, Reacción y Coordinación entre autoridades Federales, Estatales y Municipales en caso de extravío de mujeres

y niñas denominado Protocolo Alba y Guía correspondiente. Publicados en el Periódico Oficial el 18 de julio de 2018. Recuperado de https://fiscaliamorelos.gob.mx/wp-content/uploads/2019/09/13.-APLIC.PROTOCOLO-ALBA.pdf

Fiscalía General del Estado de Morelos (2019). Acuerdo 09/2019 del Fiscal General del Estado, por el que se crea la Fiscalía Especializada para la Investigación y Persecución del Delito de Feminicidio. Publicado en el Periódico Oficial el 22 de mayo de 2019. Recuperado de https://fiscaliamorelos.gob.mx/wp-content/uploads/2019/05/5707_ALC_0709_2019.pdf

García, A. K. (2021, agosto 18). Tlaxcala se suma a las entidades con alerta por violencia de género. El Economista. Recuperado de https://www.eleconomista.com.mx/politica/Tlaxcala-se-suma-a-las-entidades-con-alerta-por-violencia-de-genero-20210818-0042.html

García, D. (2020, octubre 9). La trata de personas está relacionada con la violencia de género: Anthus. LADO B. Recuperado de https://www.ladobe.com.mx/2020/10/la-trata-de-personas-esta-relacionada-con-la-violencia-de-genero-anthus/

Gobierno de la Ciudad de México (2018). Acuerdo por el que se emite el Protocolo Alba para la Ciudad de México. Publicado en la Gaceta Oficial el 16 de noviembre de 2018. Recuperado de https://www.semujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5c9/558/261/5c9558261a6dd480008736.pdf

Gobierno de la Ciudad de México. (2014). Alerta Plateada. Recuperado de http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Distrito%20Federal/wo98564.pdf

Gobierno de la Ciudad de México. (2018). Protocolo Alba para la Ciudad de México. Recuperado dehttps://www.semujeres.cdmx.gob.mx/storage/app/uploads/public/5c9/558/261/5c9558261a6dd480008736.pdf

Gobierno de la Ciudad de México. (2018b). Alerta AMBER. Recuperado de http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/resources/normatividad/65980.pdf

Gobierno de México. (2020). Lineamientos para el desarrollo de acciones de búsqueda en campo en el contexto de la pandemia por SARS-CoV-2 (COVID-19). Recuperado de https://coronavirus.gob.mx/wp-content/uploads/2020/06/Lineamientos_busqueda_campo_COVID_29062020.pdf

Gobierno del Estado de México. (2017). Acuerdo interinstitucional por el que se autoriza y da a conocer el Protocolo Alba en el Estado de México. Publicado en el Periódico Oficial el 23 de marzo de 2017. Recuperado de https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2017/mar233.pdf

Gobierno del Estado de Tlaxcala. (2018). Protocolo de Atención, Reacción y Coordinación en caso de Desaparición de Mujeres, Niñas y Adolescentes para el Estado De Tlaxcala. Publicado en el Periódico oficial el 7 de noviembre de 2018. Recuperado de http://periodico.tlaxcala.gob.mx/indices/Peri45-1a2018.pdf

Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. (2016, junio 22). Protocolo de actuación policial con perspectiva de género para casos de violencia contras las mujeres del Estado de México. Periódico Oficial. Gaceta del Gobierno. Recuperado de https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2016/abr225.pdf

Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. (2017, marzo 23). Acuerdo interinstitucional por el que se autoriza y da a conecer el Protocolo Alba en el Estado de México. Periódico Oficial. Gaceta del Gobierno. Pp. 2-40.

Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. (2020a). Plan Integral en Materia de Desaparición de Personas del Estado de México. Recuperado de https://alertadegenero.edomex.gob.mx/sites/alertadegenero.edomex.gob.mx/files/files/Plan%20Integral%20en%20Materia%20de%20Desaparici%C3%B3n%20de%20Personas%20del%20Edom%C3%A9x.pdf

Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. (2020b). Programa Anual de Trabajo para la Atención de las medidas establecidas en la Alerta de Violencia de Género en el Estado de México por Feminicidio. Recuperado de https://alertadegenero.edomex.gob.mx/sites/alertadegenero.edomex.gob.mx/files/files/Programa%20AVGM%20FEMINICIDIO%202020%20(1).pdf

Gobierno del Estado Libre y Soberano de México. (2020c). Programa de trabajo para el cumplimento de las medidas establecidas en la Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres por Desaparición para el Estado de México. Recuperado de https://alertadegenero.edomex.gob.mx/sites/alertadegenero.edomex.gob.mx/files/files/Programa%20%20AVG%20Desaparicio%CC%81n.pdf

Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos. (2012, junio 13). Acuerdo 47/2012, mediante el cual se emite el Protocolo de Investigación de Hechos relacionados con la desaparición de mujeres por razones de género, para la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos. Periódico Oficial. Tierra y Libertad. Pp. 139-142.

Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos. (2013, agosto 21). Acuerdo 04/2013 mediante el cual se crea el Protocolo Alerta AMBER Morelos, de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Morelos. Periódico Oficial. Tierra y Libertad. Pp. 66-68.

Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos. (2018a, julio 18). Acuerdo 04/2018 del Fiscal General del Estado, mediante el cual se establece la adopción de la guía para la aplicación del Protocolo de Atención, Reacción y Coordinación entre autoridades Federales, Estatales y Municipales en caso de extravío de mujeres y niñas denominado Protocolo Alba. Periódico Oficial. Tierra y Libertad. Pp. 51-53.

Gobierno del Estado Libre y Soberano de Morelos. (2018b, julio 18). Guía para la aplicación del Protocolo de Atención, Reacción y Coordinación entre autoridades Federales, Estatales y Municipales en caso de extravío de mujeres y niñas denominado Protocolo Alba. Periódico Oficial. Tierra y Libertad. Pp. 54-117.

Gobierno del Estado Libre y Soberano de Puebla. (2019). Plan de Acción de la Declaratoria de Alerta de Género para el Estado de Puebla. Recuperado de http://alertaporlasmujeres.puebla.gob.mx/images/pdf/plan-de-accion.pdf

Gobierno del Estado Libre y Soberano de Puebla. (2021). Declaratoria de Alerta de Género. Informe de Cumplimiento a Enero de 2021. Recuperado de http://www.alertaporlasmujeres.puebla.gob.mx/images/pdf/INFORMEDAVGMenero2021.pdf

Gobierno del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. (2018, mayo 9). Acuerdo por el que se implementa Protocolo de Actuación Unificado para el Estado de Tlaxcala y sus municipios para la Atención e Investigación de Hechos que la Ley señala como Delitos Cometidos contra Mujeres por Razones de Violencia de Género. Periódico Oficial. Pp. 2-128.

Gobierno del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala. (2018, noviembre 7). Protocolo Alba. Protocolo de Atención, Reacción y Coordinación en caso de Desaparición de Mujeres, Niñas y Adolescentes para el Estado De Tlaxcala. Periódico Oficial. Pp. 2-48.

Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias. (2013). Observación general sobre las mujeres afectadas por las desapariciones. A/HRC/WGEID/98/2. Ginebra: Naciones Unidas.

H. Ayuntamiento de Atizapán de Zaragoza. (2018). Célula de Búsqueda y Localización de Personas Extraviadas. Recuperado de https://www.atizapan.gob.mx/DOCUMENTOS/REMTYS/2018/05/SEGURIDAD%20PUBLICA%20Y%20TRANSITO/Celula%20de%20Busqueda%20y%20Localizacion%20de%20Personas%20Extraviadas%2031Ene2018.pdf

IDHEAS, Litigio estratégico en Derechos Humanos A. C. & Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia, A. C. (2018). Diagnóstico: Mujeres Desaparecidas en el Estado de México. Investigación presentada para la solicitud de Alerta de Violencia de Género por desaparición de niñas, adolescentes y mujeres en el Estado de México. Recuperado de https://www.idheas.org.mx/wp-content/uploads/2019/05/diagnostico-mujeres-desaparecidas-edomex.pdf

La Jornada de Oriente (2021, abril 6). En operaciones, Unidad Especializada para la Investigación de Feminicidios: PGJE. La Jornada de Oriente. Recuperado de https://www.lajornadadeoriente.com.mx/tlaxcala/en-operaciones-unidad-especializada-para-la-investigacion-de-feminicidios-pgje/

La Jornada. (2020, octubre 7). Cuarta parte de víctimas de desaparición en México son mujeres: CNB. *La Jornada*. Recuperado de https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/10/07/una-cuarta-parte-de-victimas-de-desaparicion-en-mexico-son-mujeres-cnb-2757.html

Lantia Intelligence. (2018). Panorama general de la trata de personas en México. Recuperado de https://lantiaintelligence.com/storage/document/14/Panorama%20general%20de%20la%20trata%20de%20personas%20en%20Me%CC%81xico,%20Lantia%20Intelligence%20[febrero%202018].pdf

Ley de Búsqueda de Personas de la Ciudad de México. (2019). Publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 31 de diciembre de 2019. Recuperado de https://www.congresocdmx.gob.mx/media/documentos/c6fdf6aff215c7deeb16403b8db783b5fb47d2f7.pdf

Ley de Búsqueda de Personas del Estado de Puebla (2021). Publicada en Orden Jurídico Poblano el 2 de septiembre de 2021. Recuperado de https://ojp.puebla.gob.mx/index.php/leyes/item/ley-de-busqueda-de-personas-del-estado-de-puebla

Ley en Materia de Desaparición de Personas para el Estado de Tlaxcala. (2021). Aprobada por el Congreso del Estado de Tlaxcala el 23 de febrero de 2021. Recuperado de https://congresodetlaxcala.gob.mx/wp-content/uploads/2021/05/D.-312.-LEY-EN-MATERIA-DE-DESAPARICI%C3%93N-DE-PERSONAS-PARA-EL-ESTADO-DE-TLAXCALA.-23022021.pdf

Ley en materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado Libre y Soberano de México. (2019). Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de México el 21 de noviembre de 2021. Recuperado de https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig260.pdf

Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. (2007). Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1 de junio de 2021. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGAMVLV_010621.pdf

Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. (2017). Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de mayo de 2021. Recuperado de http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDFP_200521.pdf

Ley Orgánica de la Fiscalía General de Justicia de la Ciudad de México (LOFGJCM). (2019). Publicada en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 24 de diciembre de 2019. Recuperado de https://data.consejeria.cdmx.gob.mx/images/leyes/leyes/LEY_ORGANICA_DE_LA_FISCALIA_GENERAL_DE_JUSTICIA_DE_LA_CIUDAD_DE_MEXICO_3.pdf ley

Ley para prevenir, atender y erradicar la Desaparición Forzada de personas para el Estado de Morelos. (2015). Publicada en el Periódico Oficial el 3 de septiembre de 2015. Disponible en http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/leyes/pdf/LDESFORZADAMO.pdf

MESECVI. (2018). Mujeres y niñas desaparecidas en el hemisferio. Recomendación General No. 2. Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Belém do Pará. Recuperado de

Monroy, J. (2020, 23 de octubre). Quedan en la impunidad 92.4 % de delitos en el país. El Economista. Recuperado de https://www.eleconomista.com.mx/politica/Quedan-en-la-impunidad-92.4-de-delitos-en-el-pais-20201023-0010.html

Mosso, R. (2017, 28 de noviembre). México, quinto lugar en trata de personas: Sales. *Milenio*. https://www.milenio.com/policia/mexico-quinto-lugar-en-trata-de-personas-sales

Notimex. (2020, enero28). Operan bandas de trata de personas en Morelos. *20minutos*. Últimas Noticias. Recuperado de https://www.20minutos.com.mx/noticia/851979/0/operan-bandas-de-trata-de-personas-en-morelos/

Nuñez, E. (2020, octubre 9). Los casos de trata de personas controladas por parejas sexuales en Puebla son el doble que el promedio nacional. *La Jornada de Oriente*. Recuperado de https://www.lajornadadeoriente.com.mx/puebla/trata-de-personas-parejas-sexuales/

Observatorio Ciudadano Nacional Feminicidio. (2020, octubre 6). COMUNICADO: Urge homologación del tipo penal del feminicidio en Tlaxcala: OCNF. *OCNF*. Recuperado de https://www.observatoriofeminicidiomexico.org/post/comunicado-urge-homologación-del-tipo-penal-del-feminicidio-en-tlaxcala-ocnf

Observatorio sobre Desaparición e Impunidad. (2017). Informe sobre desapariciones en el Estado de Nuevo León con información de CADHAC. P. 66. Recuperado de https://odim.juridicas.unam.mx/detalle-proyecto-odim/791/Informe%20sobre%20Desapariciones%20en%20el%20Estado%20de%20Nuevo%20Le%C3%B3n%20con%20informaci%C3%B3n%20de%20Cadhaci

Observatorio sobre Desaparición e Impunidad. (2019a). Informe comparado sobre eventos de desaparición. Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas (Región noreste). P. 45. Recuperado de https://odim.juridicas.unam.mx/detalle-proyecto-odim/791/Informe%20sobre%20Desapariciones%20en%20el%20Estado%20de%20Nuevo%20Le%C3%B3n%20con%20informaci%C3%B3n%20de%20Cadhaci

Observatorio sobre Desaparición e Impunidad. (2019b). Informe sobre desapariciones en el Estado de Coahuila de Zaragoza. P. 68. Recuperado de https://odim.juridicas.unam.mx/detalle-proyecto-odim/962/Informe%20sobre%20desapariciones%20en%20el%20estado%20de%20Coahuila%20de%20Zaragoza

ONU. (2011). Principios rectores sobre las empresas y los derechos humanos. Recuperado de https://www.ohchr.org/documents/publications/guidingprinciplesbusinesshr_sp.pdf

Orden Jurídico Poblano. (2019). Acuerdo del Fiscal de Investigación Metropolitana, Encargado del Despacho de la Fiscalía General del Estado, por el que abroga el Acuerdo del Fiscal General del Estado, por el que emite el Protocolo Alba para el Estado de Puebla, y se emite el Protocolo Alba Actualizado para el Estado de Puebla. Publicado el 19 de septiembre de 2019. Recuperado de https://ojp.puebla.gob.mx/index.php/acuerdos/item/protocolo-alba-actualizado-para-el-estado-de-puebla

Orden Jurídico Poblano. (2020). Reglamento interior de la Fiscalía General del Estado de Puebla. Última reforma publicada el 13 de agosto de 2021. Recuperado de https://ojp.puebla.gob.mx/index.php/zoo-items-landing/item/reglamento-interior-de-la-fiscalia-general-del-estado-de-puebla-2

Pastrana, D. (2021, mayo 27). Feminicidio: Más que matar porque puedo, matar para ser alguien. Juárez, el laboratorio. *Pie de Págin*a. Recuperado de https://piedepagina.mx/mas-que-matar-porque-puedo-matar-para-ser-alguien-juarez-el-laboratorio/

Pérez, M. Espíndola, A. Ruiz, M., et al. (2015). Mujeres desaparecidas en Puebla: Informe 2005-2009. Primera edición. Universidad Iberoamericana Puebla.

Poder Ejecutivo del Estado de Morelos (2019). Decreto por el que se crea y regula el Órgano Desconcentrado denominado Comisión de Búsqueda de Personas del Estado de Morelos. Publicado en el Periódico Oficial el 18 de junio de 2019. Recuperado de http://marcojuridico.morelos.gob.mx/archivos/decretos_ejecutivo/pdf/DCOMIBUSQUEDA.pdf

Procuraduría General de la República (PGR)/Conferencia Nacional de Procuración de Justicia (CNPJ). (2018). Protocolo Homologado de Investigación para los delitos de Desaparición Forzada y desaparición cometida por particulares.

Procuraduría General de la República. (2016). Protocolo para el Tratamiento e Identificación Forense. Gobierno de México. Recuperado de https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/343413/Protocolo_para_el_Tratamiento_e_Identificaci_n_Forense.pdf

Rea, D. (2021, mayo 26). Mantenerlas vivas para explotar su cuerpo. Valle de México, una biopsia del país. Pie de Página. Recuperado de https://piedepagina.mx/mantenerlas-vivas-para-explotar-su-cuerpo-valle-de-mexico-una-biopsia-del-pais/

Redacción AN. (2021, abril 8). Hipótesis de búsqueda en desaparición de mujeres, niñas y adolescentes es la trata de personas: Quintana | Entérate. *Aristegui Noticias*. Recuperado de https://aristeguinoticias.com/0804/mexico/hipotesis-de-busqueda-en-desaparicion-de-mujeres-ninas-y-adolescentes-es-la-trata-de-personas-quintana-enterate/?__cf_chl_captcha_tk__=pmd_72e67e8af8d732823ad4c12a243b2199a933522f-1627933457-0-gqNtZGzNA02jcnBszQj6

Reséndiz, A. (2021, agosto 17). México armoniza su protocolo de búsqueda de mujeres y niñas desaparecidas. Imer Noticias. Recuperado de https://noticias.imer.mx/blog/mexico-armoniza-su-protocolo-de-busqueda-de-mujeres-y-ninas-desaparecidas/

Rodríguez, S. (2002). Huesos en el desierto. (3ra. ed.). Anagrama.

San Juan, S. (2020, noviembre 21). ¿En qué consisten las Alerta AMBER y Odisea? El Sol de Toluca. Recuperado de https://www.elsoldetoluca.com.mx/local/en-que-consisten-las-alerta-amber-y-odisea-6043825.html

Secretaría de Gobernación del estado de Puebla. (2019). ACUERDO del Fiscal de Investigación Metropolitana, Encargado del Despacho de la Fiscalía General del Estado, por el que abroga el Acuerdo del Fiscal General del Estado, por el que emite el Protocolo Alba para el Estado de Puebla, y se emite el Protocolo Alba Actualizado para el Estado de Puebla. Órden Jurídico Poblano. Recuperado de https://ojp.puebla.gob.mx/index.php/acuerdos?task=callelement&format=raw&item_id=5841&element=af76c4a8-8f84-4127-96cd-3db92f73d0eb&method=download

Secretaría de Gobernación. (2021, agosto 17). Conforman Conavim y CNB Coordinación Nacional Técnica del Protocolo Alba. *Gobierno de México*. Recuperado de http://www.gob.mx/segob/prensa/conforman-conavim-y-cnb-coordinacion-nacional-tecnica-del-protocolo-alba

Secretaría de Gobierno del Estado de Morelos. (2020, noviembre 25). Se suma Comisión de Búsqueda de Personas en la Eliminación de la Violencia Contra las Mujeres. Secretaría de Gobierno del Estado de Morelos. Recuperado de https://gobierno.morelos.gob.mx/noticias/se-suma-comision-de-busqueda-de-personas-en-la-eliminacion-de-la-violencia-contra-las

Secretaría de la Mujer. (2021). Municipios en Alerta-Alerta de Género. Alerta de Género. Recuperado de https://alertadegenero.edomex.gob.mx/municipios_alerta

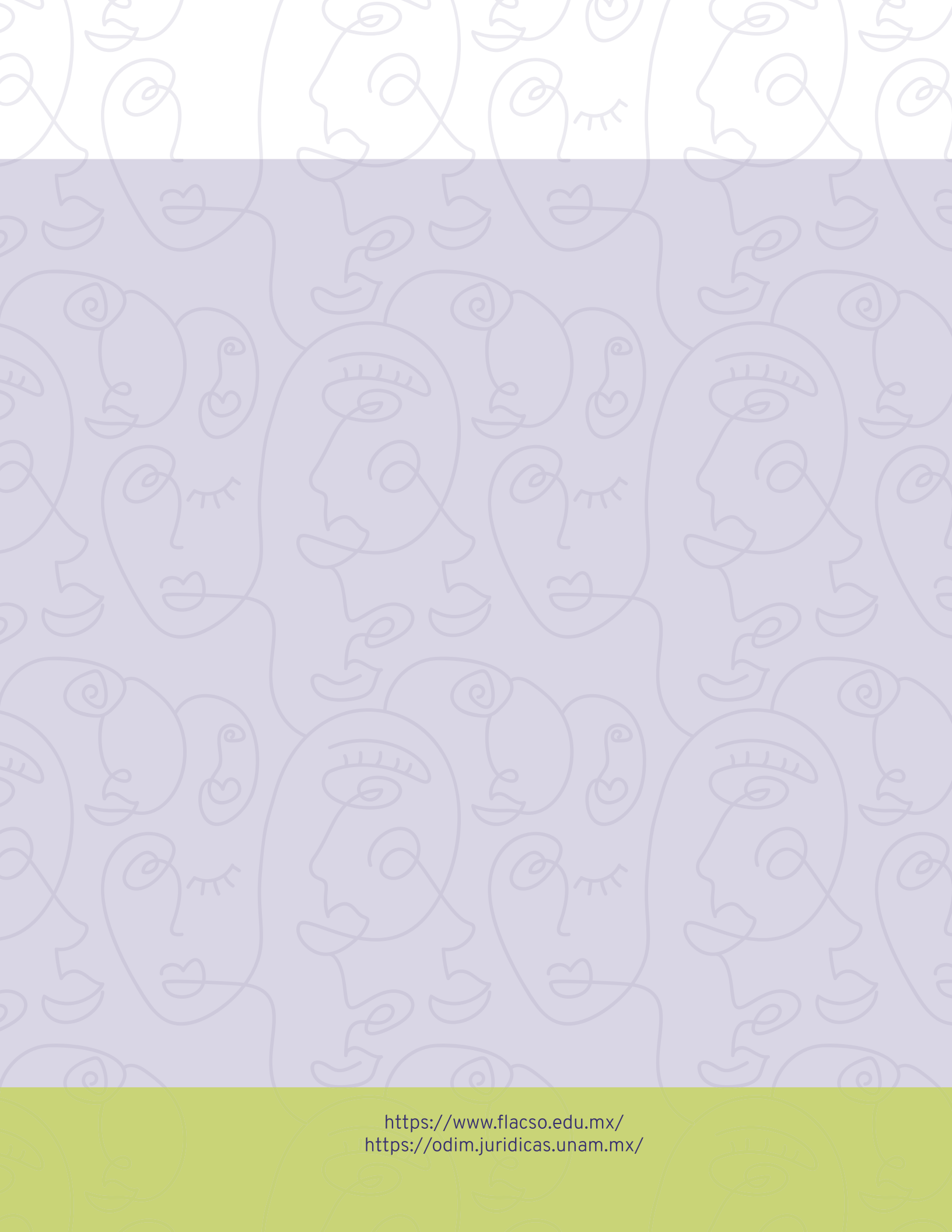
Segato, R. (2019). La escritura en el cuerpo de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez: territorio, soberanía y crímenes de segundo estado. Tinta Limón Ediciones.

Serrano, S. De Pina, V. (2021). Perdidos en el proceso: la desaparición de personas en México. En Sandra Serrano y Daniel Vázquez (Eds.). *Crisis de estatalidad y violaciones a derechos humanos, México*. México: FLACSO. Pp. 113-164.

Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. (2020). Acuerdo SNBP/002/2020 por el que se aprueba el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 2020. Recuperado de https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5601905&fecha=06/10/2020

Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. (2021). Acuerdo SNBP/002/2021 por el que el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas aprueba el Protocolo Adicional para la Búsqueda de Niñas, Niños y Adolescentes. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de julio de 2021. Recuperado de http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5623969&fecha=15/07/2021

Tzuc, E. (2020, septiembre 17). Así obtuvimos los datos de la #CrisisForense en México. Crisis Forense. Recuperado de https://quintoelab.org/crisisforense/como-hicimos-crisis-forense/



https://www.flacso.edu.mx/
https://odim.juridicas.unam.mx/