

## LOS VACÍOS DEL MARCO JURÍDICO EN LA BÚSQUEDA DE MUJERES DESAPARECIDAS

Sandra SERRANO\*  
Volga de PINA\*\*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La búsqueda de mujeres desaparecidas desde lo normativo*. III. *Los vacíos en los mecanismos de atención a la violencia contra las mujeres*. IV. *Los vacíos en las políticas de atención a las desapariciones*. V. *Reflexiones finales: cómo llenar los vacíos*. VI. *Fuentes consultadas*.

### I. INTRODUCCIÓN

La sentencia del caso *Campo Algodonero vs. México* en 2009 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)<sup>1</sup> puso en la agenda pública la importancia de contar con mecanismos para la búsqueda de mujeres desaparecidas. En muchos casos, encontrarlas significa prevenir otras violaciones a sus derechos y, en otros tantos, salvar sus vidas. Buscarlas y encontrarlas implica distintos niveles de acción pública y la intervención de diferentes autoridades, además de un actuar libre de estereotipos y que reconozca el contexto de violencia en razón de género contra las mujeres. Se trata de una apuesta compleja que, en su nivel más básico, conlleva contar con un marco normativo adecuado.

México cuenta con dos marcos aplicables a la búsqueda de mujeres desaparecidas, uno proveniente del andamiaje propio de la violencia contra las mujeres en razón de género y otro de la desaparición forzada y cometida por particulares. Si bien ambos marcos establecen disposiciones para la

---

\* Investigadora titular de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM y directora del Observatorio sobre Desaparición e Impunidad en México.

\*\* Socia Directora de DragonLab, S. C. e integrante del Observatorio sobre Desaparición e Impunidad en México.

<sup>1</sup> Cfr. CIDH, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*, núm. 205, 16 de noviembre de 2009.

búsqueda de las mujeres, parten de distintas lógicas de entendimiento sobre la desaparición que se reflejan en sus marcos jurídicos y en las instituciones principales de cada uno. La falta de armonización deja vacíos normativos preocupantes que, en última instancia, inciden en quién, cómo y cuándo se busca a las mujeres desaparecidas en un contexto de violencia estructural en su contra.

En este capítulo analizaremos sólo los vacíos normativos en tanto punto de partida de tal problema y exploraremos una posible salida a partir de los protocolos Alba. Desde el Observatorio sobre Desaparición e Impunidad en México ya hemos examinado otros de los problemas y consecuencias de tal falta de armonización y vacíos.<sup>2</sup>

El capítulo se organiza en cuatro apartados, en el primero se presenta el problema de la búsqueda de mujeres desaparecidas, mientras que en los dos siguientes se analizan los vacíos normativos; en el segundo apartado, desde el marco de violencia contra las mujeres y en el tercero, desde el marco de desaparición de personas. El capítulo cierra con unas reflexiones finales sobre el posible rumbo a seguir para llenar los vacíos.

## II. LA BÚSQUEDA DE MUJERES DESAPARECIDAS DESDE LO NORMATIVO

La desaparición de mujeres exige aproximaciones legales y metodológicas particulares, tanto porque se relacionan con una multiplicidad de delitos considerados complejos, como por su vinculación con la violencia en razón de género. A nivel jurídico existen retos que pueden dificultar un abordaje integral de estas dimensiones y generar nuevos problemas, tanto en el registro de la desaparición, la búsqueda, la investigación de los hechos y, en general, en el acceso a la justicia, la protección y atención a las víctimas y a sus familias.

Estos problemas derivan, por un lado, de una consideración parcial 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 el país. Por el otro, de

---

<sup>2</sup> Ansolabere, Karina; Cid, Jeraldine del; Pina Ravest, Volga de; Martos, Alvaro y Serrano, Sandra, Observatorio sobre Desaparición e Impunidad, “Nombrarlas para encontrarlas. Contexto, dinámicas y respuestas en torno a la desaparición de mujeres en el centro del país”, México, FLACSO-IJ-UNAM-UofM-UofOxford, 2021, disponible en: <https://odim.juridicas.unam.mx/detalle-proyecto-odim/1402/Nombrarlas%20para%20encontrarlas>.

su inadecuada articulación con los mecanismos y herramientas asociados a las políticas de atención a la violencia contra las mujeres, a partir de las cuales se investigan los feminicidios y otras formas de violencia en razón de género, como los Protocolos Alba, las Alertas por Violencia de Género e incluso, al menos formalmente, la existencia de bases de datos 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.

Cuando una mujer es víctima de desaparición también lo es de violencia de género.<sup>3</sup> Por lo tanto, se requieren estrategias y medidas de búsqueda e investigación apropiadas que se hagan cargo adecuadamente de esta relación indisoluble entre la violencia en razón de género contra las mujeres y las desapariciones. Sin embargo, su adopción exige enlazar políticas que hasta el momento operan prácticamente de manera paralela, aunque existen algunos vasos comunicantes que no son ni suficientes ni idóneos.

Actualmente, la respuesta estatal frente a la desaparición de una mujer se activa a partir de los 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, que son el Protocolo Homologado para la Búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas (2020), el Protocolo Adicional para la Búsqueda de Niñas, Niños y Adolescentes (2021) y el Protocolo Homologado de Investigación para los delitos de desaparición forzada y desaparición cometida por particulares (2018). Los primeros dos desarrollados por la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB) y el último por la Fiscalía General de la República (FGR).

Sin embargo, también son relevantes algunos instrumentos e instancias producto de las políticas en contra de la violencia contra la mujer.<sup>4</sup> 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 y/o la violencia contra las mujeres y las Alertas de Género, que tienen aplicación e intervención en tareas de búsqueda e investigación

---

<sup>3</sup> Grupo de Trabajo sobre Desapariciones, “Observación general sobre las mujeres afectadas por las desapariciones forzadas”, Consejo de Derechos Humanos, Ginebra, 2013, párr. 3, disponible en: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g13/112/60/pdf/g1311260.pdf>

<sup>4</sup> 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, estos son mecanismos secundarios, pues aplican en un menor número de casos y, por tanto, existe poca información sobre su grado de aplicación en casos de mujeres desaparecidas.

o en la definición de estrategias en estos rubros, respectivamente. Los Protocolos Alba, aunque son el resultado de las políticas de atención a la violencia contra la mujer, en la mayoría de las entidades son aplicados por las fiscalías especializadas en la investigación de las desapariciones por ser las que concentran las tareas de búsqueda.

La articulación de ambas políticas y la coordinación entre las instancias que se identifican con cada una de estas políticas es fundamental para lograr mejores respuestas. 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 el conocimiento e información sobre los patrones y prácticas criminales asociados a la violencia en razón de género y con estrategias concretas para su prevención, investigación y sanción en cada entidad.

Ambas son necesarias para contar con estrategias que respondan adecuadamente a las formas de victimización y patrones que caracterizan las desapariciones de mujeres en México, que aunque son bastante diversas, deben ser leídas a partir de sus dimensiones de género, ya sea que se trate de las razones de género presentes en gran parte de las desapariciones, los riesgos y afectaciones particulares que enfrentan las mujeres, adolescentes y niñas desaparecidas o la discriminación estructural que existe en el acceso a los recursos y a la justicia en casos que involucran a mujeres.

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.

Esto en parte se explica por sus trayectorias institucionales, que responden a marcos jurídicos distintos, creados de manera independiente. Cada andamiaje parte de una ley de carácter general que explica los problemas de manera diferente, con poca posibilidad de crear puentes entre ellos y que establece sus propios mecanismos y herramientas. Por un lado, está la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGA-VLV), publicada en 2007 y, por otro, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (LGD), aprobada diez años después, en 2017.

Ninguna de estas leyes fue creada en el vacío. Tampoco son el punto de partida de las políticas existentes en la materia, sino más bien el punto de

llegada de procesos de demanda-institucionalización bastante largos en los que han participado también diferentes actores. Su nacimiento y desarrollo responde a problemas que obedecen a distintos momentos y contextos históricos y a exigencias de distinta naturaleza. Por eso mismo, sus trayectorias institucionales también han sido distintas. Además, estos dos andamiajes se han construido y ajustado en un diálogo permanente con los organismos internacionales especializados en estas materias, como el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias (GTDFI) de la ONU, el Comité de la ONU contra la Desaparición Forzada (CED) o bien, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité CEDAW), los cuales incluso han impulsado la adopción de este tipo de marcos jurídicos generales, ante los evidentes desafíos que impone la estructura federal de México.<sup>5</sup>

Cada una de estas leyes generales se asocia a un andamiaje institucional bastante amplio que configura un “sistema especializado de atención” de alcance nacional y que se replica, a su vez, a nivel estatal de manera casi idéntica, en virtud de leyes estatales homólogas existentes en todas las entidades de la región. En el caso del sistema de atención a la violencia contra las mujeres, todas las entidades cuentan con una ley estatal homologa a la general. Mientras que en materia de desaparición de personas, todavía algunas entidades no han emitido la ley local respectiva, pero suelen guiarse por la ley general con algunos marcos normativos conexos. Cada ley tiene mecanismos de coordinación formales e instrumentos normativos secundarios que en conjunto delimitan las atribuciones de instancias de distinta naturaleza, tanto especializadas, como no especializadas (por ejemplo, policías, autoridades municipales), para la prevención, investigación y sanción de diferentes delitos, la atención a víctimas y en el caso de la LGD, para la búsqueda de personas desaparecidas.

Los enfoques y alcances de estas políticas tienen diferencias notables, en especial, respecto al reconocimiento de las desapariciones, porque cada uno se centra en entender un mecanismo de violencia y, por tanto, es útil solo frente a cierto tipo de desapariciones. En lo individual son tan especializados que dan lugar a enfoques parciales sobre estas desapariciones y dotan a cierto tipo de instancias de atribuciones y herramientas de búsqueda

---

<sup>5</sup> Grupo de Trabajo sobre Desapariciones, “Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Misión México”, Consejo de Derechos Humanos, Ginebra, Naciones Unidas, 2011; CED, “Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención”, Ginebra, Comité contra la Desaparición Forzada, Consejo de Derechos Humanos, 2015; Comité CEDAW, “Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México”, Naciones Unidas, 25 de julio de 2018.

e investigación que solo son eficaces para cierto tipo de casos o de procesos. De ahí que se generen vacíos que afectan tanto la forma en que cada uno se aproxima a las propias desapariciones, como al diseño de las herramientas de búsqueda de personas e investigación de delitos y las facultades que se otorgan a las instancias que intervienen. La fragmentación resulta entonces en que se atienden algunas desapariciones por cada vía, pero otras corren el riesgo de quedar en el vacío existente entre ambos andamiajes normativos e institucionales.

### III. LOS VACÍOS EN LOS MECANISMOS DE ATENCIÓN A LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES

La discusión y respuesta estatal frente a las desapariciones de mujeres es anterior a las desapariciones relacionadas con la denominada “Guerra contra el narcotráfico” (2006). Entraron a la agenda pública en el marco de la grave ola de violencia contra las mujeres ocurrida en Ciudad Juárez, Chihuahua, entre 1993 y 2004, periodo durante el cual se documentaron cerca de 400 asesinatos de mujeres,<sup>6</sup> un número indefinido de víctimas desaparecidas, además de más de un centenar de episodios de violación y tortura. Las estimaciones variaban entre 70 y 400, según se tratara de fuentes oficiales u organizaciones de la sociedad civil, respectivamente, mientras que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos contabilizaba 4,587 reportes, sin que se conozca una cifra exacta de cuántas mujeres permanecieron sin localizar. Los cadáveres de muchas víctimas fueron localizados en lotes baldíos, tubos de desagüe, basureros y zonas desérticas. Mostraban signos de mutilaciones, violencia sexual, calcinaciones y otras formas de violencia extrema. En el año 2000, estos asesinatos se extendieron a la Ciudad de Chihuahua.<sup>7</sup>

El reconocimiento de las dimensiones de género de este problema no fue sencillo. En torno a estos hechos se desarrollaron distintas hipótesis, al-

---

<sup>6</sup> De acuerdo con Monárrez, no se sabe con precisión cuándo dio inicio, porque existen algunos reportes previos a 1993 sobre asesinatos con las mismas características. Tampoco es claro que esta crisis haya terminado en 2004, pues en 2005 se registraron al menos 29 asesinatos en Ciudad Juárez. Monárrez, Julia, *Trama de una injusticia: feminicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, 2013, p. 8; Monárrez, Julia, “Las víctimas del feminicidio juareense: mercancías sexualmente fetichizadas”, *FERMENTUM*, núm. 46, Año 16, 1 de mayo de 2006, p. 430; Acosta Urquidí, Mariclaire, *The Women of Ciudad Juarez*, California, Center for Latin American Studies-University of California, 2005.

<sup>7</sup> Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A. C., *Compendio de recomendaciones sobre el feminicidio en Ciudad Juárez, Chihuahua*, México, 2007, p. 2.

gunas bastante inverosímiles, como las que señalaban a la existencia de motivaciones políticas relacionadas con una posible intención de “perjudicar a la industria maquiladora” en el marco de la firma del Tratado de Libre Comercio; la participación de sectas u organizaciones secretas “con motivaciones esotéricas” o las que atribuían estos asesinatos exclusivamente a asesinatos seriales.<sup>8</sup> Las investigaciones realizadas por la Procuraduría General de la República (PGR) permitieron constatar la existencia de diferentes móviles o causas, que se clasificaron, entre otras, como “venganza, riña, imprudencia, pandillerismo, violencia intrafamiliar, pasional y sexual”.<sup>9</sup>

En algunos casos los perpetradores eran personas conocidas por las víctimas (delitos denominados intrafamiliares o íntimos) y en otros desconocido, sin embargo, en pocos se sostenía la hipótesis del asesinato serial.<sup>10</sup> Finalmente, se evidenció que independientemente de las diferencias en los actos de violencia y los tipos de perpetradores y su relación con las víctimas, estos crímenes tenían como común denominador la violencia extrema perpetrada hacia las víctimas y/o sus cuerpos. La característica principal de estos crímenes es que eran perpetrados por hombres contra mujeres, adolescentes o niñas, por el hecho de ser mujeres y se cometían con una plena tolerancia de las autoridades, que no tomaron acciones adecuadas para garantizar el acceso a la justicia a las víctimas y a sus familiares.<sup>11</sup>

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) fue aprobada en el año 2006 y publicada en 2007, tras una discusión legislativa que duró cerca de tres años. Responde a un proceso de demanda frente a la violencia de género contra las mujeres, en el que la violencia feminicida ocupó un lugar central y, por tanto, distintas disposiciones de la ley se refieren a mecanismos para su prevención, investigación y sanción. Dentro de este marco jurídico, las desapariciones no se reconocen como una forma de violencia particular y se contemplan solo algunas disposiciones sobre búsqueda de mujeres desaparecidas, que no provienen del texto original, sino de una reforma posterior.

En opinión de Marcela Lagarde, la ley respondía a la necesidad de contar con un marco jurídico apropiado para hacer frente a la violencia contra

---

<sup>8</sup> PGR, “Informe Final. Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Relacionados con los homicidios de mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua, Procuraduría General de la República, 2006, pp. 44-50.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 37.

<sup>10</sup> Monárrez, Julia, “La cultura del feminicidio en Ciudad Juárez, 1993-1999”, *Frontera Norte*, vol. 12, núm. 23, 2000, pp. 87-117, disponible en: <https://doi.org/10.17428/rfn.v12i23.1396>.

<sup>11</sup> Monárrez, Julia, “Las víctimas del feminicidio juarense...”, *cit.*, p. 430.

las mujeres, que era desestimada y tolerada social e institucionalmente.<sup>12</sup> No se reconocía que afectaba a las mujeres por ser mujeres y esto daba lugar a la existencia de distintos obstáculos en la atención a denuncias, que eran desatendidas. Con la Ley se podría dar cumplimiento a los instrumentos internacionales en materia de protección de los derechos de las mujeres ratificados por México y responder a las

...más de 40 intervenciones internacionales de organismos de Naciones Unidas, como el Comité de la CEDAW, de la Organización de Estados Americanos, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, de organizaciones civiles como Amnistía Internacional, organismos del Consejo de Europa y de congresos de varios países que han recomendado al gobierno de México enfrentar con eficacia la violencia contra las niñas y las mujeres.<sup>13</sup>

Además, con esta ley se buscaba sentar las bases para una política nacional de atención a la violencia de género. Desde 1998, el Comité CEDAW hizo notar que, a pesar de distintas medidas legislativas que se habían adoptado en el país, la violencia contra la mujer era un problema muy grave y sugirió la ejecución de un plan “integrado a largo plazo de lucha contra la violencia, la adopción de medidas rigurosas contra los perpetradores y facilitar los procedimientos para entablar acciones judiciales”.<sup>14</sup> Se propuso una ley que reconociera la gravedad de la violencia de género contra las mujeres, sus distintas formas y espacios de ocurrencia y que incluso la conceptualizara, pues su propia definición era objeto de frecuentes debates. Esto permitiría conocer adecuadamente la magnitud de este problema y adecuar criterios sobre su ocurrencia y atención a nivel nacional, ya que no existía siquiera información sistemática sobre ésta, porque había criterios de registro distintos ya que cada instancia “registra en función de un enfoque parcial que resulta unilateral y distorsionante”.<sup>15</sup>

Uno de los principales aportes de esta ley es la definición de violencia contra las mujeres y la de sus diferentes tipos (psicológica, física, patrimonial, económica, sexual y otras análogas) y modalidades (familiar, laboral

---

<sup>12</sup> Lagarde, Marcela, “Por los derechos humanos de las mujeres: la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 49, núm. 200, 2007, disponible en: <https://doi.org/10.22201/fcyps.2448492xe.2007.200.42568>.

<sup>13</sup> *Ibidem*, p. 150.

<sup>14</sup> Comité CEDAW, “Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México”, Ginebra, Naciones Unidas, 1998, párrs. 393, 412 y 413.

<sup>15</sup> Lagarde y de los Ríos, Marcela, “Por los derechos humanos de las mujeres: la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 49, p. 146.

y docente, comunitaria, institucional y feminicida), pues en la mayoría de las legislaciones estatales previas sólo se contemplaba y atendía la violencia familiar o doméstica y algunas formas de violencia sexual. Además, pone un énfasis especial en la seguridad y preservación de la vida de mujeres y en la prevención de los feminicidios, en torno a lo que se articulan mecanismos como las órdenes de protección y la Alerta por Violencia de Género. Aunque esta ley contempla distintas disposiciones sobre la violencia feminicida, a diferencia de otras leyes generales, no tipifica éste ni ningún otro delito. Su incorporación al Código Penal Federal y a los códigos penales locales se dio con posterioridad. Tampoco crea ninguna fiscalía especializada, pero éstas fueron luego creadas en prácticamente todas las fiscalías generales del país.

Esta Ley ha tenido 16 reformas distintas. En la de 2012 se incorporaron las siguientes disposiciones relacionadas con la desaparición y búsqueda de mujeres, para dar cumplimiento a la sentencia del caso Campo Algodonero<sup>16</sup> de 2009.

Artículo 47. Corresponde a la Fiscalía General de la República:

I. Especializar las y los (*sic*) agentes del Ministerio Público, peritos, personal que atiende a víctimas a través de programas y cursos permanentes en:

- a) Derechos humanos y género;
- b) Perspectiva de género para la debida diligencia en la conducción de averiguaciones previas y procesos judiciales relacionados con discriminación, violencia y feminicidios;
- c) Incorporación de la perspectiva de género en los servicios periciales;
- d) Eliminación de estereotipos sobre el rol social de las mujeres, entre otros;

IX. Crear un registro público sistemático de los delitos cometidos en contra de mujeres, que incluya la clasificación de los hechos de los que tenga conocimiento, lugar de ocurrencia y lugar de hallazgo de los cuerpos, características sociodemográficas de las víctimas y del sujeto activo, especificando su tipología, relación entre el sujeto activo y pasivo, móviles, diligencias básicas a realizar, así como las dificultades para la práctica de diligencias y determinaciones; los índices de incidencia y reincidencia, consignación, sanción y reparación del daño. Este registro se integrará a la estadística criminal y victimal para definir políticas en materia de prevención del delito, procuración y administración de justicia;

X. Elaborar y aplicar protocolos especializados con perspectiva de género en la búsqueda inmediata de mujeres y niñas desaparecidas, para la investigación de los delitos de discriminación, feminicidio, trata de personas y contra la libertad y el normal desarrollo psicosexual;

<sup>16</sup> Ver proceso legislativo disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/254\\_DOF\\_14jun12.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/proceso/lxi/254_DOF_14jun12.pdf).

XI. Crear una base nacional de información genética que contenga la información personal disponible de mujeres y niñas desaparecidas a nivel nacional; la información genética y muestras celulares de los familiares de las personas desaparecidas que lo consientan; la información genética y muestras celulares provenientes de los cuerpos de cualquier mujer o niña no identificada. La información integrada en esta base deberá ser resguardada y únicamente podrá ser utilizada para la confrontación de información genética entre cuerpos no identificados y personas desaparecidas...

La propia ley establece que estas mismas obligaciones deben ser cumplidas por las entidades federativas (artículo 49, fracciones XXII, XXIII y XXIV), con excepción de la base de información genética que, dado que tiene carácter nacional, le compete a la Fiscalía General de la República. En el marco de esta misma reforma también se incorporó el delito de feminicidio al Código Penal Federal (artículo 325).

De esta manera, aunque no se reconoce la desaparición de mujeres como una forma particular de violencia hacia las mujeres, se incluyen disposiciones sobre la búsqueda de mujeres desaparecidas, que constituye uno de los antecedentes de algunas de las herramientas que más adelante recupera la Ley General en materia de Desapariciones (como una base forense o el protocolo de búsqueda), sin embargo, se limitan a la búsqueda inmediata y a una base de información genética, necesaria para fines de identificación forense.

Además, dado que este andamiaje se orienta principalmente a la prevención del feminicidio, conceptualiza la búsqueda precisamente a partir de sus fines preventivos. Esto quiere decir que debe desplegarse de manera inmediata, para prevenir cualquier afectación a la integridad o la vida de las mujeres reportadas como desaparecidas, cuestión que fue abordada de manera muy clara en la sentencia del caso Campo Algodonero.

Aunque este es, sin lugar a duda, uno de los principales aportes de la ley, ya que enfatiza la importancia de la búsqueda inmediata, también es uno de sus principales vacíos. De alguna manera las desapariciones se reconocen solo como una situación intermedia en relación con los feminicidios. Por tanto, no ofrece un abordaje adecuado para aquellos casos en los que no haya sido posible localizar a la víctima, pues el resto de sus disposiciones se relacionan con la investigación del feminicidio, pero no con la de las desapariciones, privaciones de libertad o similares, que se extienden en el tiempo. Además, solo se ordena a las fiscalías crear y aplicar protocolos especializados, sin que existan obligaciones concretas de búsqueda a cargo de autoridades específicas.

Si bien 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 y/o la violencia de género no efectúan tareas de búsqueda, en tanto 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.

Adicionalmente, deben considerarse las facultades de las instancias encargadas de su aplicación. Como ya señalamos, esta ley general no establece la creación de fiscalías especializadas, pero sí obliga a las autoridades ministeriales a especializar a su personal en cuestiones de género y, por tanto, es el marco jurídico que ha dado pie a la creación de fiscalías especializadas en la investigación del feminicidio y/o la violencia de género y a la aprobación de protocolos especializados en la materia. Estas fiscalías 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.

Aquí encontramos un importante problema, pues 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. A raíz de la aprobación de la ley general en materia de desapariciones, la búsqueda se concentra, a nivel instituciones de procuración de justicia, en las fiscalías especializadas en la investigación de los delitos de desaparición forzada y cometida por particulares.

La fragmentación y especialización de estos dos tipos de instancias de investigación criminal genera algunas problemáticas. El feminicidio es uno de los delitos que pueden dar lugar a que una mujer sea reportada como desaparecida y cuya búsqueda da lugar a la localización del cadáver de la víctima. En estos casos, cuando las fiscalías especializadas en investigación de las desapariciones logran localizar a una mujer sin vida, suelen declinar competencia hacia las fiscalías especializadas en la investigación de feminicidio, pues se considera que el móvil principal es la privación de la vida de la víctima y no su ocultamiento o privación de libertad. Esto puede dar lugar a que algunas circunstancias de los hechos no sean debidamente documentadas, con una consecuente pérdida de información sobre patrones de actuación de los perpetradores y formas de victimización.

En otras ocasiones, las investigaciones inician en las fiscalías especializadas en la investigación de feminicidios, a partir de la localización de un cadáver de identidad desconocida, cuya identificación posterior puede dar lugar a la correspondencia con una mujer reportada como desaparecida, en cuyo caso también suele darse por terminada la investigación por desaparición, con las mismas consecuencias. En estos casos se presenta un reto adicional, pues cuando las víctimas no han sido identificadas, es posible que se cuente con investigaciones paralelas en las fiscalías que investigan la desaparición y el feminicidio o la violencia de género.

Aunque a nivel de búsqueda inmediata, esto no parece representar un problema, resulta necesario pensar en vasos comunicantes que permitan a las instituciones encargadas de la búsqueda de personas, acceder a información que producen aquellas que investigan y atienden la violencia de género contra las mujeres.

Este marco ofrece una visión mucho más comprensiva sobre las dinámicas y patrones asociados a la violencia de género; sin embargo, es limitado frente a las desapariciones. Desde los mecanismos de atención a la violencia de género, 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 tanto, solo 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.

Si bien los dos andamiajes son de una complejidad notable, evidentemente, el de atención a la violencia contra las mujeres cuenta con un mayor grado de desarrollo. No solo porque lleva más tiempo en operación, sino por el carácter estructural de la violencia de género y sus múltiples formas y espacios de ocurrencia, lo que conduce a políticas de atención en el ámbito penal y otros (como el familiar o el administrativo), para prevenir y erradicar la violencia familiar, sexual, feminicida, obstétrica, política, mediática, entre otras.

Además, debe reconocerse que muchos de los mecanismos adoptados a nivel local y de las recomendaciones nacionales e internacionales que se dieron como respuesta a la grave crisis de feminicidios, tienen que ver con la atención a las desapariciones, en especial, con 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. Los primeros mecanismos y proto-

colos para la búsqueda y localización de personas del país se gestaron precisamente en Chihuahua en el marco de este contexto, que también diera lugar a la sentencia del caso Campo Algodonero y a modificaciones importantes a la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, relacionadas precisamente con la búsqueda de mujeres desaparecidas.

Estos son el antecedente directo de algunas de las herramientas de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas<sup>17</sup> y que actualmente son aplicados por las fiscalías especializadas creadas por esta última Ley. Sin embargo, al cruzarse con la crisis de desaparición, estos mecanismos se han diluido. Además, siempre se han considerado como algo contingente a los feminicidios.

#### IV. LOS VACÍOS EN LAS POLÍTICAS DE ATENCIÓN A LAS DESAPARICIONES

El marco jurídico en materia de desaparición es más reciente (2017). Aunque impacta en un menor número de políticas e instituciones comparado con el de atención a la violencia hacia las mujeres, esto no implica que sea menos complejo. Por un lado, porque versa sobre una problemática cuya atención presenta retos importantes por su propia naturaleza.<sup>18</sup> Por el otro, porque de alguna manera pretende articular y mejorar muchos de los mecanismos existentes previamente, relacionados con la desaparición de personas y la búsqueda, cuyo fracaso era evidente. Fue creado en un proceso marcado por una gran desconfianza hacia las instituciones existentes por la falta de resultados en la localización de las personas desaparecidas. Establece un gran número de herramientas y mecanismos cuya puesta en marcha no ha sido sencilla, porque requieren inversiones económicas importantes y la coordinación entre instancias que trabajan bajo lógicas distintas. A esto se suma la existencia de resistencias de diferentes actores estatales, principalmente las

<sup>17</sup> Serrano, Sandra y de Pina, Volga, “Perdidos en el proceso: la desaparición de personas en México”, *Crisis de estatalidad y violaciones a derechos humanos*, Serrano, Sandra y Vázquez, Daniel (eds.), México, FLACSO, 2021.

<sup>18</sup> Las desapariciones implican no sólo la sustracción de la persona, sino de toda su información, en particular la de su detención y posterior ocultamiento. Además, las desapariciones actuales tienen características distintas a las del detenido desaparecido, en tanto las víctimas son muy diversas y existe un amplio número de perpetradores que siguen lógicas muy diversas. Véase Ansolabehere, Karina y Leigh, Payne, “Conceptualising Post-Transition Disappearances”, *Disappearances in the Post-Transition Era in Latin America*, Reino Unido, Oxford University Press, 2021.

fiscalías, y los retos que derivan del contexto de violencia que atraviesa el país y que agrava la crisis de desapariciones.<sup>19</sup>

La Ley General en Materia de Desapariciones fue creada como una respuesta a la crisis de desapariciones de personas a raíz del inicio de la llamada “Guerra contra el narcotráfico”. Su aprobación se impulsó desde el año 2011 ante organismos internacionales de derechos humanos.<sup>20</sup> Fue antecedida por una serie de reformas parciales y la creación de algunas instancias especializadas (entre 2011 y 2017), que buscaron dar respuesta a las desapariciones, tanto a nivel federal como local, como un registro de mujeres y niñas desaparecidas, la Alerta AMBER, el Registro Nacional de Personas Desaparecidas, la Unidad Especializada de Búsqueda de la entonces Procuraduría General de la República, que luego se convertiría en Fiscalía Especializada en Búsqueda de Personas y las fiscalías de búsqueda de algunos estados.<sup>21</sup>

Como señalamos, sus primeros antecedentes son los mecanismos creados para la búsqueda y localización de mujeres, adolescentes y niñas en Ciudad Juárez Chihuahua, que luego se extendieron a otras partes del país. Sin embargo, muchos otros mecanismos se crearon en el marco la llamada “Guerra contra el narcotráfico”, que obligaron al gobierno federal y a algunos gobiernos locales a responder a los reclamos de los colectivos de familiares de personas desaparecidas y a las recomendaciones internacionales, tales como el surgimiento de los primeros colectivos de familiares de personas desaparecidas en el noreste del país (2009) y del “Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad” (2011), la visita del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias de la ONU (2011) y la desaparición de los 43 estudiantes de la Normal Rural de Ayotzinapa (2014).<sup>22</sup>

La ley se articula en torno a la búsqueda de personas desaparecidas y la investigación de los delitos de desaparición forzada, desaparición cometida por particulares y algunos otros tipos penales denominados vinculados, es decir, asociados a las desapariciones, como son el ocultamiento de información, la obstaculización de la búsqueda y la investigación y la destrucción o pérdida de cadáveres o restos. Prevé una serie de principios y derechos de las víctimas de desaparición (tanto directas como indirectas) y la creación de “herramientas” (protocolos y registros) y dos programas nacionales (uno de búsqueda y otro de exhumaciones) para atender las distintas dimensiones del problema. Del mismo modo, establece disposiciones relacionadas

---

<sup>19</sup> Ansolabehere, Karina, Serrano, Sandra y Martos, Alvaro, *Desapariciones y regímenes de violencia. Lecciones desde México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2024.

<sup>20</sup> Serrano, Sandra y de Pina, Volga, “Perdidos en el proceso...”, *cit.*, pp. 129-131.

<sup>21</sup> *Ibidem*, pp. 137-146.

<sup>22</sup> *Ibidem*, pp. 124-129.

con la declaración especial de ausencia por desaparición y con la identificación forense y el tratamiento y destino de cuerpos y restos humanos.

Este marco jurídico ofrece un abordaje amplio sobre las desapariciones de personas y, en especial, sobre la búsqueda y localización de personas desaparecidas. La búsqueda es uno de sus principales ejes, en tanto constituyó la principal exigencia de los colectivos de familiares de personas desaparecidas que impulsaron la aprobación de la Ley General en materia de Desaparición de Personas.

Sin embargo, dentro de los mecanismos de atención a las desapariciones no se reconocen adecuadamente las características particulares de las desapariciones de mujeres. Aunque en los distintos instrumentos asociados a estas políticas se incluyen principios y obligaciones para aplicar la perspectiva de género o el enfoque diferencial, o bien, se establecen 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.

La Ley General en materia de Desaparición de Personas (LDGP) permitió una mejora en cuanto a la búsqueda inmediata. Con la creación de las comisiones de búsqueda de personas se cubrió un problema persistente respecto del inicio de la búsqueda, en tanto ahora no está sujeto a la existencia de un delito, ni a la apertura de una carpeta de investigación. Ello resultó en que cuando se trata de casos recientes de desaparición, las posibilidades de localizar con vida a la persona han aumentado. Sin embargo, cuando no es posible una localización inmediata, el andamiaje creado por la ley resulta menos eficaz, en tanto la búsqueda pierde su carácter no judicializado y se considera que existe un delito, por tanto, aumenta la rigidez en el actuar de las autoridades. Además, la existencia de pruebas se pierde con el tiempo y, en general, la información sobre la desaparición se vuelve menos relevante en lo individual. Para estos casos, la vía clave es la búsqueda generalizada y por patrones.

En los casos de mujeres desaparecidas, ello reviste un problema aun mayor. En primer lugar, porque los mecanismos de la ley general 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. En segundo, 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 como se indicó, no investigan las desapariciones.

El diseño de las instancias y herramientas de este marco jurídico no puede desvincularse del contexto y el proceso de demanda que dio lugar a su creación. Tanto la LGD 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” (caracterizadas por tener motivos políticos).

Este proceso tuvo una gran influencia de colectivos de víctimas del norte del país en 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 y lugares de cautiverio o destinos particulares —como lugares de privación de libertad oficiales, “campos de entrenamiento”, fosas clandestinas o “sitios de exterminio”—, que no suelen coincidir con los que se presentan en los casos de mujeres. Muchas de las desapariciones de mujeres requieren de estrategias específicas, que implican pensar la propia búsqueda y la 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.

Aun cuando 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, cuando esta es la razón de las mismas y que 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 5o. al definirse el principio de “perspectiva de género”, solo se indica que esta deberá aplicarse en las diligencias de búsqueda, 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. Por otro lado, se considera como agravante de las sanciones por los delitos de desaparición forzada y cometida por particulares el que la persona desaparecida sea mujer —niña, adolescente o mujer— o bien que la identidad de género u orientación sexual haya sido la motivación para cometer el delito (LGD, artículos 32 y 36).

En el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas<sup>23</sup> se recuperan algunos elementos del enfoque de género con mayor claridad. 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”.

Del mismo modo, dentro del apartado que corresponde a la entrevista inicial y registro indica que es importante recabar antecedentes sobre amenazas, persecuciones, hostigamiento, violencia sexual o de género (apartado 1.1). Dentro del apartado correspondiente al procesamiento de contextos de hallazgo y recuperación de restos humanos (apartado 4.7.3), la obligación de aplicar la perspectiva de género para advertir indicios de violencia de género. Además, reconoce la complementariedad de los Protocolos Alba.

No obstante, dentro de los procesos que regulan los 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 bastantes 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 para los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición cometida

---

<sup>23</sup> Comisión Nacional de Búsqueda, “Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2010.

por Particulares,<sup>24</sup> 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.

Además, un segundo vacío de este andamiaje 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 establece 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 (desaparición forzada, desaparición por particulares, secuestro, tráfico humano, sustracción de menores, delincuencia organizada, etcétera)”, 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.

## V. REFLEXIONES FINALES: CÓMO LLENAR LOS VACÍOS

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 fueron concebidos, al menos en sus orígenes, como mecanismos de búsqueda y reacción inmediata para la búsqueda de mujeres, adolescentes y niñas.

El Protocolo Alba comenzó a operar por primera vez exclusivamente en Ciudad Juárez, Chihuahua entre 2002 y 2003, en el marco de la grave ola de desapariciones y feminicidios que enfrentaba esa ciudad. En 2012 también fue modificado como parte del cumplimiento a la sentencia Campo Algodonero y comenzó a adoptarse en otras partes del país. La Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las mujeres

---

<sup>24</sup> PGR, “Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición cometida por Particulares”, *Diario Oficial de la Federación*, México, 2018.

(CONAVIM), que coordina distintas tareas del Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, ha impulsado su aplicación obligatoria en todas las entidades federativas.<sup>25</sup> Incluso se conformó una Coordinación Nacional Técnica de este Protocolo, en el que participan las fiscalías y comisiones locales de búsqueda de todas las entidades del país.<sup>26</sup>

Este protocolo es un “mecanismo preventivo y reactivo” cuyo objetivo es:

...realizar la búsqueda inmediata para la localización de mujeres y niñas desaparecidas, con el fin de proteger su vida, libertad personal e integridad, mediante un plan de atención y coordinación entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno, que involucren a medios de comunicación, sociedad civil, organismos públicos y privados en todo el territorio mexicano...

Se relaciona directamente con la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, que obliga a las autoridades ministeriales federales y estatales a desarrollar protocolos para la búsqueda inmediata de mujeres y niñas desaparecidas. Dada su naturaleza y el contexto en que fue creado se enfoca en la búsqueda, localización e investigación de casos donde exista una mujer o niña cuya desaparición se relacione con violencia de género, considerada de manera amplia y no está ligado a un tipo penal particular.

Tiene su origen en la necesidad de eliminar de manera oficiosa cualquier obstáculo de derecho o de hecho que impida la búsqueda de mujeres, adolescentes y niñas desaparecidas,<sup>27</sup> pues es frecuente que en estos casos se presenten dilaciones y negligencias que desatienden el riesgo que enfrentan las mujeres en contextos generalizados de violencia de género y parten de nociones estereotipadas sobre las posibles causas de la desaparición, como asumir que se fueron con el novio, que andan de fiesta o similares.

De hecho, en Chihuahua, donde fue creado, su activación le compete a la Fiscalía Especializada en Atención a Mujeres Víctimas del Delito por Ra-

<sup>25</sup> Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, “Protocolo Alba: la búsqueda inmediata de mujeres y niñas desaparecidas”, Gobierno de México, disponible en: <http://www.gob.mx/conavim/articulos/protocolo-alba-la-busqueda-inmediata-de-mujeres-y-ninas-desaparecidas-262178?idiom=es> (fecha de consulta: 8 de agosto de 2024).

<sup>26</sup> Secretaría de Gobernación, “Conforman Conavim y CNB Coordinación Nacional Técnica del Protocolo Alba”, Gobierno de México, disponible en: <http://www.gob.mx/segob/prensa/conforman-conavim-y-cnb-coordinacion-nacional-tecnica-del-protocolo-alba?idiom=es> (fecha de consulta: 8 de agosto de 2024).

<sup>27</sup> Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, “Protocolo Alba”.

zones de Género; sin embargo, actualmente existe una tendencia a dejarlo en manos de las fiscalías especializadas en la investigación de las desapariciones, pues la aprobación de la Ley General en materia de desaparición ha generado un traslado de todas las obligaciones de búsqueda hacia estas instancias.

En este sentido, la “Guía para la aplicación del Protocolo de Atención, Reacción y Coordinación entre autoridades federales, estatales y municipales en caso de “extravío” (*sic*) de mujeres y niñas: Protocolo Alba” emitida por la CONAVIM reconoce la existencia de dos modelos, uno anclado a fiscalías especializadas en la atención a delitos cometidos contra las mujeres y otro a fiscalías especializadas en investigación de desapariciones.<sup>28</sup> También reconoce la multiplicidad de delitos que pueden estar asociados a las desapariciones de mujeres.

Los Protocolos Alba suelen contemplar tres distintas fases.<sup>29</sup> La primera se enfoca en la recepción de denuncias o reportes y en la detonación de acciones de búsqueda inmediata o urgente; la segunda tiene que ver con diligencias más complejas, pues en esta ya se actualizan hipótesis sobre la comisión de un delito; y la tercera tiene que ver con su desactivación y las acciones a realizar ante posibles localizaciones con vida o sin vida de las víctimas.

La captación de casos, la detonación de la alerta y la realización de acciones de búsqueda urgente (fase uno) involucra la intervención de entes policiales, servicios de atención de emergencia y distintas fiscalías, tanto especializadas como regionales o territoriales, que reciben denuncias o reportes, las que están obligadas a iniciar acciones de búsqueda urgente. En estos se reconoce la articulación de otros mecanismos de búsqueda como la Alerta Amber y otro tipo de alertas que existen en cada entidad como el programa Odisea del Estado de México o el servicio Locatel de la Ciudad de México. En la mayoría de los casos, la supervisión y coordinación de estas acciones está a cargo de una autoridad ministerial, aunque hay algunas diferencias en cada entidad federativa.

La fase dos se activa ante la imposibilidad de localización de la víctima. La mayoría de los Protocolos Alba establecen que la coordinación a partir

---

<sup>28</sup> Conavim, “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. Protocolo Alba”, accedido 8 de agosto de 2024, disponible en: <https://www.fge.chiapas.gob.mx/Informacion/MarcoJuridico/PDFDocumento/F4AA34CA-EB1F-410C-BCD0-868B7AA72C72>

<sup>29</sup> Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres, “Protocolo Alba (Atención, Reacción y Coordinación en caso de Extravío de Mujeres y Niñas para Cd. Juárez)”, Gobierno de México, accedido 8 de agosto de 2024, disponible en: <http://www.gob.mx/conavim/documentos/protocolo-de-atencion-reaccion-y-coordinacion-entre-autoridades-federales-estatales-y-municipales-en-caso-de-extravio-de-mujeres-y-ninas-para-ciudad-juarez-protocolo-alba>.

de esta etapa estará en manos de las fiscalías especializadas en investigación de desapariciones. Finalmente, la fase tres contempla acciones de seguimiento a la búsqueda y la investigación.

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 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. Está fuertemente ligado a la investigación criminal, porque su coordinación está en manos de autoridades ministeriales.

En este sentido, resulta necesario armonizar el Protocolo Alba a partir de lo que dispone el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas, el cual puede resultar valioso al incorporar a las comisiones de búsqueda de personas a los grupos de búsqueda de los Protocolos Alba y armonizar algunos procesos de búsqueda que en la práctica se activan de manera paralela, lo que probablemente permita desarrollar mejores estrategias de búsqueda de mujeres desaparecidas, pues el enfoque de las comisiones para la búsqueda es mucho más amplio. Además, será muy importante cuidar que en un posible proceso de armonización se consideren adecuadamente los patrones, modos de victimización y tipos de perpetradores que caracterizan las desapariciones de mujeres.

De acuerdo con ello sería necesario transformar al Protocolo Alba en un puente de articulación institucional. Esto requiere adoptar distintas acciones. En primer lugar, actualizar su diseño para incorporar a las comisiones de búsqueda en todas sus fases, a fin de asegurar que la búsqueda inmediata se complementa con estrategias amplias y no judicializadas, capaces de responder a la complejidad de los casos.

En segundo lugar, establecer un mecanismo de coordinación entre las distintas fiscalías, género y desaparición, y las comisiones de búsqueda. Esto conlleva la adopción de lineamientos para el intercambio de información sobre patrones de victimización y consolidar esquemas de trabajo que operen de manera rutinaria y no sólo frente a situaciones de crisis. El reto aquí no es únicamente normativo, sino de gestión: quién coordina, qué información comparte y en qué plazos. Esto además conlleva considerar que entre las fiscalías y las comisiones de búsqueda existe una asimetría de poder y de interés en cuanto al tema.

En tercer lugar, deben incorporarse indicadores de género en la aplicación del Protocolo Alba y en los protocolos homologados. Se requieren parámetros verificables, como el tiempo promedio de activación de la alerta, la proporción de mujeres localizadas con vida, la incorporación de hipótesis de violencia de género y la calidad de la atención a los familiares. Los indicadores permiten corregir deficiencias, pero también monitorear avances.

Finalmente, es indispensable diseñar una hoja de ruta nacional que establezca plazos y responsabilidades concretas para alinear al Protocolo Alba con el Protocolo Homologado de Búsqueda. Esta hoja de ruta debe incluir cambios normativos, capacitación y evaluaciones anuales públicas.

Los protocolos deben ser instrumentos eficaces para garantizar búsquedas rápidas, coordinadas y con perspectiva de género, a fin de permitir cerrar los vacíos que hoy ponen en riesgo la vida y la integridad de las mujeres desaparecidas.

## VI. FUENTES CONSULTADAS

- ACOSTA URQUIDI, Mariclaire, *The women of Ciudad Juárez*, California, Center for Latin American Studies, University of California, Berkeley, 2005.
- ANSOLABEHHERE, Karina y LEIGH, Payne, “Conceptualising Post-Transition Disappearances”, *Disappearances in the Post-Transition Era in Latin America*, Reino Unido, Oxford University Press, 2021.
- ANSOLABEHHERE, Karina; SERRANO, Sandra y MARTOS, Alvaro, *Desapariciones y regímenes de violencia. Lecciones desde México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 2024.
- COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA, “Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención”, Ginebra, Comité contra la Desaparición Forzada, Consejo de Derechos Humanos, 2015.
- COMISIÓN NACIONAL DE BÚSQUEDA, “Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas”, *Diario Oficial de la Federación*, 2010, México, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5601905&fecha=06/10/2020#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5601905&fecha=06/10/2020#gsc.tab=0).
- COMISIÓN NACIONAL PARA PREVENIR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES, “Protocolo Alba (Atención, Reacción y Coordinación en caso de Extravío de Mujeres y Niñas para Cd. Juárez)”, Gobierno de México, accedido 8 de agosto de 2024, disponible en: <http://www.gob.mx/conavim/documentos/protocolo-de-atencion-reaccion-y-coordinacion-entre-autoridades-federales-estatales-y-municipales-en-caso-de-extravio-de-mujeres-y-ninas-para-ciudad->

*juarez-protocolo-alba.*

COMISIÓN NACIONAL PARA PREVENIR Y ERRADICAR LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES, “Protocolo Alba: la búsqueda inmediata de mujeres y niñas desaparecidas”, Gobierno de México, disponible en: <http://www.gob.mx/conavim/articulos/protocolo-alba-la-busqueda-inmediata-de-mujeres-y-ninas-desaparecidas-262178?idiom=es> (fecha de consulta: 8 de agosto de 2024).

COMITÉ CEDAW, “Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer: México”, Ginebra, Naciones Unidas, 1998.

COMITÉ CEDAW, “Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México”, Naciones Unidas, 25 de julio de 2018.

COMISIÓN MEXICANA DE DEFENSA Y PROMOCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS, A. C., *Compendio de recomendaciones sobre el feminicidio en Ciudad Juárez, Chihuahua*, México, 2007.

CONAVIM, “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. Protocolo Alba”, disponible en: <https://www.fge.chiapas.gob.mx/Informacion/MarcoJuridico/PDFDocumento/F4AA34CA-EB1F-410C-BCD0-868B7AA72C72> (fecha de consulta: 8 de agosto de 2024).

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*, No. 205, 16 de noviembre de 2009.

GRUPO DE TRABAJO SOBRE DESAPARICIONES, “Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Misión México”, Ginebra, Naciones Unidas, 2011.

GRUPO DE TRABAJO SOBRE DESAPARICIONES, “Observación general sobre las mujeres afectadas por las desapariciones forzadas”, Consejo de Derechos Humanos, Ginebra: Naciones Unidas, 2013, disponible en: <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g13/112/60/pdf/g1311260.pdf>.

LAGARDE, Marcela, “Por los derechos humanos de las mujeres: la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 49, núm. 200, 2007, disponible en: <https://doi.org/10.22201/jcpsy.2448492xe.2007.200.42568>.

MONÁRREZ, Julia, “La cultura del feminicidio en Ciudad Juárez, 1993-1999”, *Frontera Norte*, vol. 12, núm. 23, 2000, disponible en: <https://doi.org/10.17428/rfn.v12i23.1396>.

- MONÁRREZ, Julia, “Las víctimas del feminicidio juarense: mercancías sexualmente fetichizadas”, *FERMENTUM*, vol. 16, 1 de mayo de 2006.
- MONÁRREZ, Julia, *Trama de una injusticia: feminicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez*, Tijuana, México, El Colegio de la Frontera Norte, 2013.
- OBSERVATORIO SOBRE DESAPARICIÓN E IMPUNIDAD, “Nombrarlas para encontrarlas. Contexto, dinámicas y respuestas en torno a la desaparición de mujeres en el centro del país”, México, FLACSO- Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM-U-M-U of Oxford, 2021.
- PGR, “Informe Final. Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Relacionados con los homicidios de mujeres en el municipio de Juárez, Chihuahua”, Procuraduría General de la República, 2006, disponible en: [https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/mujeres/menu\\_superior/Feminicidio/2\\_Info\\_nac/15.pdf](https://catedraunescodh.unam.mx/catedra/mujeres/menu_superior/Feminicidio/2_Info_nac/15.pdf).
- PGR, Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición cometida por Particulares, *Diario Oficial de la Federación*, 2018, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5546021&fecha=07/12/2018#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5546021&fecha=07/12/2018#gsc.tab=0).
- SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, “Conforman Conavim y CNB Coordinación Nacional Técnica del Protocolo Alba”, Gobierno de México, disponible en: <http://www.gob.mx/segob/prensa/conforman-conavim-y-cnb-coordinacion-nacional-tecnica-del-protocolo-alba?idiom=es> (fecha de consulta: 8 de agosto de 2024).
- SERRANO, Sandra y DE PINA, Volga, “Perdidos en el proceso: la desaparición de personas en México”, en SERRANO, Sandra y VÁZQUEZ, Daniel (eds.), *Crisis de estatalidad y violaciones a derechos humanos*, México, FLACSO, 2021.