



i(dh)eas
LITIOLO ESTRATÉGICO EN DERECHOS HUMANOS, A.C.

Hacia una **vida libre de violencia de género**

La decisión del **Comité CEDAW**
sobre el caso de la **desaparición forzada**
de **Ivette Melissa Flores Román**

JUAN CARLOS GUTIÉRREZ CONTRERAS
COORDINADOR



Hacia una **vida libre de violencia** de género

La decisión del **Comité CEDAW**
sobre el caso de la **desaparición forzada**
de **Ivette Melissa Flores Román**

JUAN CARLOS GUTIÉRREZ CONTRERAS
COORDINADOR



*Hacia una vida libre de violencia de género.
La decisión del Comité CEDAW sobre el caso
de la desaparición forzada de Ivette Melissa Flores Román*

Juan Carlos Gutiérrez Contreras
coordinador

Primera edición: diciembre, 2024

ISBN: 978-607-729-641-6

Esta publicación fue sometida a un proceso de dictaminación a doble ciego por pares académicos externos al Centro Nacional de Derechos Humanos “Rosario Ibarra de Piedra” de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en concordancia con las normas establecidas por el comité editorial de esta misma institución.

D. R. © Comisión Nacional de los Derechos Humanos
Periférico Sur 3469, esquina Luis Cabrera, colonia San Jerónimo Lídice,
demarcación territorial La Magdalena Contreras, C. P. 10200,
Ciudad de México.

Impreso en México

PUBLICACIÓN GRATUITA
PROHIBIDA SU VENTA

Comisión Nacional de los Derechos Humanos

María del Rosario Piedra Ibarra

*Presidenta de la Comisión Nacional
de los Derechos Humanos*

Francisco Javier Emiliano Estrada Correa

Secretario Ejecutivo

Rosy Laura Castellanos Mariano

*Directora General del Centro Nacional
de Derechos Humanos "Rosario Ibarra de Piedra"*

Diseño

Jessica Quiterio Padilla

ÍNDICE

Introducción.....	9
-------------------	---

Parte I Escalas ampliadas

Capítulo I Análisis de la Recomendación 43/2020	27
<i>Cinthya Arlette Juárez</i>	

Capítulo II Antecedentes internacionales de la violencia por razón de género. Una aproximación desde el derecho internacional de los derechos humanos ...	43
<i>Tatiana Rincón Covelli</i>	

Capítulo III La falta de perspectiva de género en las investigaciones criminales en casos de mujeres desaparecidas en Latinoamérica.....	61
<i>María Leticia Risco</i>	

Capítulo IV Rol de la Secretaría de Gobernación de México ante las recomendaciones de organismos internacionales	93
<i>Nancy Desiderio Noyola</i>	

Parte II
Escalas locales, familiares e íntimas

Capítulo V

**Resonancias de la ausencia y el desasosiego:
constelaciones de la desaparición
forzada en México. 117**

Marcela Landazábal Mora

Capítulo VI

**Antecedentes nacionales de la violencia
de género contra las mujeres. 169**

Ana Yeli Pérez Garrido

Capítulo VII

**Análisis de las recomendaciones
realizadas a México 199**

Isabel Suárez Terrazas y Evelyn Barrera Cortés

Capítulo VIII

**Análisis de contexto de la criminalidad
en las violaciones de derechos humanos
y la violencia de género 223**

Luz Marcela Villalobos Andrade

**Convención sobre la Eliminación de Todas
las Formas de Discriminación contra la Mujer 247**

Sobre las autoras. 301

INTRODUCCIÓN

La desaparición forzada en México poco a poco ha adquirido un carácter denso que compromete diferentes sectores y actores sociales, creando un aura de ilegibilidad y dolor social a su alrededor. Entre los impactos sufridos por las víctimas, hay una forma específica de violencia que arremete contra las mujeres. Esto es visible en aquellas regiones que pertenecen a territorios vulnerados históricamente, como Iguala en el estado de Guerrero, así como a nuevos espacios que obligan a trazar otras coordenadas para el estudio, entendimiento y, sobre todo, protección, defensa y prevención ante la desaparición forzada, como son rutas migratorias y los nuevos ejes clandestinos de circulación de economías criminales. Corrupción de autoridades estatales, uso de la fuerza, abusos de poder, a través del desconocimiento que tienen las víctimas de sus derechos, y los continuos asedios del crimen organizado son elementos nodales que obligan a pensar que la sistematicidad del fenómeno requiere constante actualización en los métodos de visibilización y acompañamiento de todas las esferas sociales.

Es necesaria, también, la presencia de instancias humanitarias internacionales, así como una renovación y revisión constante de las formas en que se aplica la ley. No basta con tener una Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Persona, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, como tampoco es suficiente una Ley General de Víctimas si su aplicación, apropiación y efectividad quedan rebasadas por una cultura de violencia en las instituciones, desinterés generalizado por las vidas vulnerables de entornos distanciados y por un extremo ejercicio de violencia machista. La desaparición forzada yace en paradojas ambiguas, mientras más se conocen y se difunden sus efectos, menos se pueden comprender las causas concretas que lleven al esclarecimiento de la verdad de los crímenes y la no repetición.

Semejante panorama expone una red de instancias afectadas que hacen que la desaparición sea una herida de gran calado social en México. Es central comprender que la violencia de porte patriarcal funciona bajo un esquema de abuso y extenuación de todo lo fragilizado –personas, contextos, grupos vulnerables, familias desprotegidas, vacíos históricos de protección estatal, entre otras condiciones–, donde se consolida la instauración del miedo y, con este, la parálisis social. Este problema

no es solo un asunto local nacional, sino que compromete ejes regionales vinculados con los esquemas de criminalidad de las violencias actuales, entrampadas en el neoliberalismo. Por lo tanto, es urgente concretar diferentes acciones de difusión, diálogo, alerta, estudio, problematización, actualización y socialización del trabajo en materia de derechos humanos, frente a la desaparición forzada con énfasis en enfoque de género. A la vez, es imperante comprender que las mujeres de entornos históricamente violentados requieren con urgencia ser escuchadas y acompañadas tanto en sus denuncias como en sus procesos de defensa de derechos humanos.

¿POR QUÉ UN LIBRO QUE ABORDA LA DECISIÓN DEL COMITÉ DE LA CEDAW SOBRE EL CASO DE LA DESAPARICIÓN FORZADA DE IVETTE MELISSA FLORES ROMÁN?

Con este telón de fondo, este libro surge de un compromiso pactado durante el panel *Hacia una vida libre de violencia de género*, que tuvo lugar el 29 de marzo de 2023, en el Centro Nacional de Derechos Humanos (CENADEH), «Rosario Ibarra de Piedra», de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), co-convocado con I(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A.C., que llevó el acompañamiento a la incansable

labor de Sandra Luz Román, por el caso de desaparición forzada de su hija Ivette Melissa Flores Román, para presentar su caso ante la CEDAW.¹ Como resultado de ese seguimiento, México fue sentenciado por primera vez ante un caso de desaparición forzada con perspectiva de género. Por lo tanto, se trata de un precedente fundamental en materia de reconocimiento y defensa de derechos humanos con enfoque de género.

El evento dispuso un espacio de socialización e intercambio de ideas a nivel interinstitucional, a cargo de la directora del CENADEH, Rosy Laura Castellanos Mariano y Juan Carlos Gutiérrez Contreras, coordinador jurídico de I(dh)eas. Participaron como ponentes Andrés Marcelo Díaz Fernández (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México), Nancy Desiderio (Dirección de Asuntos Internacionales, Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación), Marcela Villalobos (Amnistía Internacional), María de la Luz Estrada Mendoza (Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio) e Isabel Suárez, de I(dh)eas.

¹ Véase CNDH (2023). Hacia una vida libre de violencia de género [video]. YouTube. 29 de marzo. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=7K2WRdWbTAI&t=9359s>

En este contexto, el libro *Hacia una vida libre de violencia de género. La decisión del Comité CEDAW sobre el caso de la desaparición forzada de Ivette Melissa Flores Román* surge como una herramienta útil para enfrentar las realidades que tantas personas han sufrido en materia de desaparición, ya que organiza dos horizontes de miradas: aquella que atiende la perspectiva de derechos humanos desde el ámbito internacional y la localizada en las complejidades del contexto mexicano. A la vez, enseña un esfuerzo colectivo de organizaciones, víctimas, colectivos de familiares de víctimas, personas abogadas, psicólogas, académicas y defensoras de derechos humanos que luchan incansablemente por la justicia, verdad, reparación y no repetición, frente a las violaciones graves de derechos humanos en nuestro país. Vivimos en un México en el que la urgencia por la verdad y la justicia se hace más evidente que nunca. La desaparición forzada y las violaciones de derechos humanos hacen parte de una realidad que duele e indigna.

Las cifras son devastadoras. En México, se calcula más de 111 mil personas desaparecidas y no localizadas, una cifra que ha aumentado de forma alarmante desde 2018. I(dh)eas, junto con otras organizaciones de la sociedad civil, ha documentado las desapariciones forzadas en

diferentes estados. Se trata de crímenes que, según el Estatuto de Roma, son considerados como de lesa humanidad. Como antecedentes a la presente publicación, I(dh)eas ha presentado diferentes comunicados ante órganos de tratados de Naciones Unidas, como la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, del Consejo Económico y Social (ECOSOC), el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité de la CEDAW) y contribuciones al Examen Periódico Universal (EPU). A ello se suma el constante trabajo que ha realizado durante más de nueve años, al frente de la lucha contra la impunidad en casos de desaparición forzada, ejecuciones extrajudiciales, tortura, feminicidio y otras formas de violencia de género.

A través del litigio estratégico, el trabajo de esta organización ayudó a abrir el camino hacia la justicia para las víctimas de desaparición forzada en México en el Sistema Internacional de Derechos Humanos. Tales esfuerzos han resultado en la primera resolución del Comité de Derechos Humanos de la ONU que reconoce la responsabilidad de México por una desaparición forzada, la primera resolución de la CEDAW de la ONU que vincula la violencia de género y las desapariciones de mujeres, la cual es el punto de partida de esta obra, y la

primera resolución del Comité contra la Desaparición Forzada (CED) de la ONU contra México. Además, a través de la presentación del amparo 1077/2019, llegamos a una decisión histórica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) que reconoció el carácter vinculante de las resoluciones de los Órganos de Tratados de la ONU, la cual es única en el mundo.

Desde el enfoque de género, se destaca cómo las mujeres y niñas se han convertido en víctimas particularmente vulnerables de esta tragedia. De las personas desaparecidas en México, más de 26 mil son mujeres. Esta situación se desarrolla en un contexto de violencia extrema, inseguridad y una respuesta ineficaz de las autoridades ante los crímenes cometidos contra las mujeres. En particular, el estado de Guerrero ejemplifica la gravedad de estos crímenes y la trágica impunidad que los rodea. Hemos recopilado testimonios de familiares de víctimas de desaparición, documentando casos que abarcan desde el año 2012 hasta el 2022.

Estos relatos dolorosos muestran que la impunidad y la revictimización son una constante, a pesar de los esfuerzos de aquellos que buscan respuestas y justicia. Sin embargo, el libro no solo se enfoca en el impacto de la desaparición forzada, sino que también destaca las

deficiencias del sistema de justicia y de las instituciones responsables de abordar esta crisis. El inadecuado registro y monitoreo de los casos, las respuestas ineficaces y, en ocasiones, corruptas de las autoridades, así como la falta de enfoque diferencial y perspectiva de género, se revelan como preocupantes obstáculos en la búsqueda de verdad y justicia.

Uno de los aspectos relevantes del dictamen de la resolución es que, desde el litigio, destacan las condiciones de vulnerabilidad de las niñas, adolescentes y mujeres que habitan lugares y comunidades donde la delincuencia organizada controla la vida cotidiana, como, por ejemplo, el municipio de Iguala, Guerrero, donde sucedió la desaparición forzada de Ivette Melissa.

El pronunciamiento del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer destaca el impacto de las desapariciones forzadas de niñas, jóvenes y mujeres, así como el rol que juega la violencia de género en estos hechos. Señala que las desapariciones de mujeres son una de las manifestaciones más brutales de la violencia por motivos de género. El dictamen señala, además, que el Estado mexicano no realizó una búsqueda inmediata, sin dilación y con enfoque de género, asegurándose de que todas las etapas de la búsqueda

se llevaran a cabo con perspectiva de género y con el personal adecuadamente capacitado, negando así el acceso a la justicia, y dentro de las omisiones que adjudica al Estado. Destaca: a) la decisión de no investigar los hechos como actos de violencia por razón de género; b) la existencia de estereotipos en la manera en la cual se abordó la investigación; c) la ausencia de normas del derecho penal que garanticen la investigación de los delitos del crimen organizado con perspectiva de género; y d) las fallas sistemáticas e ineficacia en la investigación por la desaparición de Ivette Melissa.

En su demanda, IDHEAS manifestó que las instituciones de administración y procuración de justicia en México, en particular el Ministerio Público, encargado de investigar a la delincuencia organizada, no contempla la aplicación de la perspectiva de género en las investigaciones de delitos del crimen organizado sufridos por las mujeres. Por ello, el Comité observa que el Estado parte no ha aportado información sobre el vacío normativo en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada. «El Comité considera que, en la práctica, la ausencia del enfoque de género en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada representó un obstáculo, en el presente caso, a una investigación con perspectiva de género sobre la desaparición forzada de

la hija de la autora y revela una violación de los artículos 2 f) y 15 1) de la Convención».

CÓMO NAVEGAR EN LOS CAPÍTULOS

Esta publicación se divide en dos partes, donde se contrapone la observación y análisis de la violencia de género en una dimensión ampliada, hasta aterrizar en México, a través del caso de Ivette Melissa Flores Román. *La parte I. Escalas ampliadas* presenta una panorámica completa en la dimensión supra-institucional y da unos trazos generales de la complejidad de la visión estatal, al tener en cuenta la perspectiva de género. Inicia con el capítulo de Cinthya Arlette Juárez, «Análisis de la Recomendación 43/2020», un antecedente clave publicado por la CNDH, donde estipuló el marco temporal de las violaciones a derechos humanos que padecen las mujeres. La autora coloca este documento en diálogo con la jurisprudencia internacional. En consecuencia, el capítulo II, de Tatiana Rincón Covelli, «Antecedentes internacionales de la violencia por razón de género. Una aproximación desde el derecho internacional de los derechos humanos» retoma los antecedentes internacionales de la violencia de género, mediante una lectura coyuntural de los instrumentos internacionales, frente al caso de Ivette

Melissa Flores. De esta manera se comprende cómo el fenómeno de la violencia contra la mujer no es un asunto aislado, sino que requiere un seguimiento social y jurídico específico, incluso, en escalas regionales y mundiales y en todos los sistemas internacionales de protección de derechos humanos.

En respuesta, la mirada crítica de María Leticia Risco, en el capítulo III, «La falta de perspectiva de género en las investigaciones criminales en casos de mujeres desaparecidas en Latinoamérica» extiende la problemática de género no solo a las mujeres, sino a los riesgos que padece toda población feminizada y, por ende, vulnerada en sus derechos. Ahora bien, la autora se detiene en la investigación criminal y va hilvanando antecedentes de México (caso Campo Algodonero) y Guatemala (caso Velázquez Paiz), Colombia, Argentina y Venezuela, para comprometer la reflexión de las condiciones de desigualdad en la región, como un factor de propulsión de violencias e impunidad. Cierra este primer apartado el capítulo IV, de Nancy Desiderio Noyola, «Rol de la Secretaría de Gobernación de México ante las recomendaciones de organismos internacionales», donde la autora elabora los mecanismos de respuesta del gobierno de México.

La parte II. Escalas locales, familiares e íntimas se concentra en México en el caso de Ivette Melissa Flores Román y el contundente dictamen emitido por la CEDAW. Para ello, inicia situando la dimensión del daño, desde la voz de Sandra Luz Román Jaimes, madre de Ivette Melissa, entrevistada por Marcela Landazábal Mora en el capítulo «Resonancias de la ausencia y el desasosiego: constelaciones de la desaparición forzada en México». A través de un ejercicio de diálogo, guiado por el recuerdo de Sandra Luz, que actúa como un visor para comprender las afectaciones profundas de las escalas íntimas de la sociedad trastocadas por la desaparición forzada, pueden rastrearse los efectos profundos en el núcleo familiar, en las comunidades y las geografías marcadas por la violencia y en el modo en que la impunidad eterniza la amenaza para las redes cercanas de las personas desaparecidas. Asimismo, a través de esas memorias se comprende el cotidiano de las vidas en resistencia y el modo en que se organiza la búsqueda de verdad. Este capítulo se asienta en la mitad del libro para indicar que la voz de las madres buscadoras, defensoras de derechos humanos, constituye un partea-guas en materia de lucha contra la impunidad.

Para acompañar este marco y ampliarlo a una dimensión local, el capítulo VI, «Antecedentes nacionales de la

violencia de género contra las mujeres», de Ana Yeli Pérez Garrido, centra la dimensión de la violencia feminicida en México a lo largo de las tres últimas décadas. Una temporalidad nada desdeñable, tomando en cuenta la entrada agresiva del sistema neoliberal y, con este, la relación de abuso y desprecio de los cuerpos feminizados. La autora coloca en contrapunto la necesidad del reconocimiento del derecho a una vida libre de violencias y la incorporación de la perspectiva de género. Siguiendo la necesidad de actualizar, revisar e incidir en políticas públicas con perspectiva de género, el capítulo VII, de Isabel Suárez Terrazas y Evelyn Barreira Cortés, «Análisis de las recomendaciones realizadas a México», aterriza la relevancia de los aspectos que aconseja el Comité de la CEDAW, en sus dos Recomendaciones a México: la CEDAW/C/67/D/75/2014, de Pilar Argüello, por feminicidio en Veracruz, y la CEDAW/C/83/D/153/2020, de Ivette Melissa Flores Román, por desaparición forzada. Estas mismas colocan como asunto prioritario una serie de exigencias que plantean las autoras a las instituciones responsables para garantizar la investigación, el seguimiento y la no repetición de los casos.

Finalmente, el capítulo VIII, «Análisis de contexto de la criminalidad en las violaciones de derechos humanos

y la violencia de género», escrito por Luz Marcela Villalobos Andrade, realiza un método de seguimiento en cuatro pasos para evidenciar cómo la política contra las drogas ha acarreado más amenazas para las mujeres, profundizando marcos de criminalidad en estados como Guanajuato, donde crecen delitos como feminicidio, trata de personas y violencia sexual. Este cierre se propone como ejemplo de implementación de metodología de análisis de contexto frente a diferentes casos donde las causas estructurales son determinantes a la hora de comprender los fenómenos de violación a derechos humanos que recaen sobre las mujeres. En definitiva, esta obra no solo ofrece un estudio riguroso, sino que también se erige como un llamado a la acción, inspirando a las personas lectoras a ser agentes de cambio en la búsqueda incansable de una sociedad más justa y libre de violencia de género.

Las autoras de este libro buscamos dar a conocer los esfuerzos valientes que han tenido que emprender los familiares de las víctimas de desaparición forzada para buscar justicia y verdad, y también habilitamos una brecha con perspectiva de género, escrita y reflexionada por mujeres de diferentes disciplinas y diferentes instituciones. Por lo tanto, compartimos con nuestro público lector algo más que un informe de casos y

estadísticas. Nos interesa, sobre todo, hacer un llamado a la acción para la construcción de una política pública para la prevención, eliminación y erradicación de las desapariciones contra mujeres, niñas y adolescentes. Extendemos también este llamado a las autoridades para que respondan con eficacia y empatía ante esta crisis humanitaria. Hacemos un llamado a la sociedad para que exija un cambio, para que no permitamos que la impunidad prevalezca y que las víctimas sean olvidadas.

Al presentar este libro, reafirmamos nuestro compromiso con los derechos humanos y la justicia en México. Dejamos claro que es necesario establecer alianzas interinstitucionales y trabajar desde todos los frentes: litigio estratégico, investigación, acompañamiento, vigilancia de las leyes, denuncia para lograr erradicar el flagelo de la desaparición y encaminar a la sociedad mexicana hacia la prevención. Agradecemos a todas las personas que han contribuido en este proyecto, a Sandra Luz Román, por compartir una vez más su testimonio y a quienes han trabajado incansablemente para lograr un cambio. Nuestra lucha está lejos de terminar, pero juntas y juntos podemos seguir trabajando en la construcción de un México más justo y digno para todas y todos.

Diana Palencia Ochoa y Marcela Landazábal Mora

Capítulo I

Análisis de la Recomendación 43/2020

Cinthya Arlette Juárez

Ivette Melissa Flores Román desapareció el 24 de octubre de 2012 en el estado de Guerrero, dentro de un contexto de violencia hacia las mujeres por parte de organizaciones criminales que contaban con la autorización, el apoyo y la aquiescencia de servidores públicos que les brindaba impunidad.

Sin embargo, como documentó la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) en su Recomendación General 43/2020, del 27 de noviembre de 2020, intitulada Sobre Violación al Acceso a la Justicia e Insuficiencia en la Aplicación de Políticas Públicas en la Prevención, Atención, Sanción y Reparación Integral del Daño a Personas Víctimas Directas e Indirectas de Femicidios y Otras Violencias, la violencia de género es una problemática del país que ha trascendido inclusive a través del tiempo, pues las estadísticas sobre el tema denotan que la incidencia se ha incrementado debido a la omisión de

las autoridades de implementar y operar estrategias efectivas para garantizar la seguridad de las mujeres.

Sobre ello, debe decirse que la opacidad del Estado en la protección, defensa y garantía del derecho de las niñas y mujeres a una vida libre de violencia ha sido una característica constante de las autoridades del Estado, pese a la alternancia en el ejercicio del poder, toda vez que, a pesar de la emisión de la resolución supracitada, así como de diversos llamados y pronunciamientos de organismos internacionales de derechos humanos, el Dictamen del Comité en virtud del Artículo 7, párrafo 3, del Protocolo Facultativo respecto de la comunicación núm. 153/2020 (CEDAW/C/83/D/153/2020), por parte del Comité sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (Comité de la CEDAW), en el caso de la desaparición de Ivette Melissa da cuenta de ello, debido a que el Comité no observó avances sustanciales ni perfeccionamiento de los procedimientos de investigación y búsqueda de la víctima dentro del periodo de diez años, transcurridos desde el momento de los hechos victimizantes al 15 de noviembre de 2022, fecha de su determinación.

Las observaciones que realiza el Comité resultan relevantes, si se considera que el 20 de julio de 2018, duran-

te su septuagésimo periodo de sesiones realizó una revisión periódica a la situación de México, emitiendo observaciones y recomendaciones relacionadas con el tema de la violencia feminicida en contra de las niñas y las mujeres.² Asimismo, desde noviembre de 2020, la CNDH, a través de la Recomendación General 43/2020, hizo un llamado a todas las instituciones de los tres niveles de gobierno, incluyendo a la Fiscalía General de la República, para que adoptaran medidas efectivas para erradicar la violencia hacia las mujeres.

Resulta pertinente mencionar que la Recomendación General 43/2020 fue formulada no solo con motivo del incesante crecimiento en la incidencia de feminicidios y delitos de violencia de género en el país, sino también en respuesta a las múltiples protestas y movilizaciones por parte de organizaciones feministas y de derechos humanos, celebradas en 2018 y 2019. No se debe de ignorar, aun cuando no se mencionó en la resolución, que el documento fue emitido dentro del contexto de contingencia sanitaria que prevaleció en el país, con motivo de la aparición del virus SARS-CoV-2 (Covid-19),

² ONU CEDAW. (2018). Observaciones finales sobre el noveno informe periódico en México. 25 de julio de 2018. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/398069/Observaciones_finales_9o_Informe_M_xico_ante_la_CEDAW.pdf

que se propagó en nuestro país a inicios de 2020. Lo anterior adquiere relevancia, en virtud de que durante la temporalidad a la que acotó su análisis estadístico sobre denuncias de violencia hacia la mujer (primera mitad del año 2020), más de la mitad de ellas se relacionaban con casos de violencia familiar, seguida de más de 33 mil casos de lesiones dolosas.

Sobre este tema, cabe recordar que, debido a la gravedad del impacto de la enfermedad en la salud de la población, en algunos casos culminó en consecuencias fatales. La mayoría de los países alrededor del mundo adoptaron de manera unificada medidas inmediatas y contundentes tanto de control como de contención del virus, entre las que se incluyeron, sobre todo, confinamientos domiciliarios y suspensión de actividades económicas no esenciales, las cuales en apariencia cumplían los objetivos de reducir los contagios y evitar la saturación de los servicios sanitarios.

Sin embargo, en virtud de que por lo general las medidas implementadas carecían de perspectiva de género y enfoque de derechos humanos, en poco tiempo se pudo observar que estas causaron impactos diferenciados en el ejercicio de otros derechos humanos de ciertos sectores de la población, afectando despro-

porcionadamente a los grupos en situación de vulnerabilidad, como el de las niñas y las mujeres. Como resultado de lo anterior, durante el periodo de contingencia sanitaria, organismos internacionales, como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), identificó que, a partir de las restricciones de movilidad, el confinamiento domiciliario, la obstaculización y acceso a los medios de denuncia aumentaron los casos de violencia basada en el género.³

En aquella temporalidad, ACNUDH hizo un llamado a los Estados para que adoptaran desde un enfoque interseccional sensible al género, medidas clave para mitigar el recrudecimiento de las condiciones de vulnerabilidad en que se encontraban las mujeres y niñas durante la pandemia, entre ellas: declarar como actividades esenciales a las estructuras institucionales y servicios de protección de las víctimas de violencia de género, establecer mensajes codificados para denunciar la violencia doméstica y difundir protocolos para su derivación, garantizar refugios suficientes y seguros para las víctimas de violencia

³ OHCHR. (2020). Guía sobre derechos humanos de las mujeres y COVID-19. 15 de abril. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/COVID-19_and_Womens_Human_Rights_ES.pdf

doméstica y sus hijos e hijas, garantizar el funcionamiento de mecanismos de denuncia remota y acción inmediata y proactiva por parte de la Policía y el Poder Judicial, entre otras.

Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) recomendó a los Estados, además de las acciones anteriores: reforzar las políticas de seguridad alimentaria y redes de protección social con perspectiva de género; adoptar medidas de sensibilización en los programas de formación de personal estatal encargado de atención médica y social, con el fin de que las mujeres que ejercen el trabajo sexual puedan acceder a sus derechos económicos y sociales, y reportar hechos de violencia y situaciones de explotación laboral, esclavitud o trata de personas con fines de explotación sexual; asegurar el acceso a la anticoncepción, incluida la anticoncepción de emergencia; facilitar el acceso a información sobre salud sexual y reproductiva veraz y sin censura.⁴

⁴ OEACIDH. (2020a). La CIDH hace un llamado a los Estados a incorporar la perspectiva de género en la respuesta a la pandemia del COVID-19 y a combatir la violencia sexual e intrafamiliar en este contexto. Comunicado de prensa. 11 de abril. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/074.asp> y OEA COIDH. (2020b). La CIDH exhorta a los Estados a garantizar los servicios de salud sexual y reproductiva de mujeres y niñas en el contexto de la pandemia del COVID-19. Comunicado de prensa. 14 de septiembre. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/217.asp>

Con lo expuesto, lejos de realizar una crítica al contenido de la Recomendación General 43/2020, en el sentido de que omitió incorporar un análisis comparativo pre y post pandémico, respecto de la incidencia de la violencia hacia la mujer, resulta entendible que al momento de la emisión de esta no se contaba con toda la información necesaria para ello y se requería de un estudio más específico. El objetivo de incluir las recomendaciones que realizaron los organismos internacionales de derechos humanos a los Estados durante el periodo de contingencia sanitaria consiste en resaltar que dicho contexto fue un panorama de oportunidad para que las autoridades mexicanas incorporaran de forma permanente en las políticas públicas y programas de Estado las experiencias y buenas prácticas de otros países, para mejorar la protección y garantía de los derechos humanos de las niñas y mujeres.

Aunado a lo anterior, se persigue afirmar que con motivo de la emisión de la Recomendación General 43/2020 y el contexto de la pandemia, las autoridades del Estado mexicano tuvieron el doble compromiso y una obligación reforzada de elevar el estándar de protección a los derechos humanos de las mujeres y niñas, así como el reto de dar continuidad a aquellas medidas

extraordinarias que hayan implementado en su favor, para evitar su retorno a las condiciones de vulnerabilidad en que se encontraban, transgrediendo el principio de progresividad.

No obstante, de acuerdo con el dictamen, como resultado del análisis que realizó el Comité a las constancias que le hicieron llegar las víctimas, su representación por parte de I(dh)neas, así como las autoridades del Estado mexicano, acreditó faltas graves de debida diligencia por parte de las autoridades ministeriales, consistentes en la omisión de implementar medidas inmediatas para su localización con vida, así como de adoptar una perspectiva de género y enfoque interseccional para la atención del caso. Condenó la existencia de estereotipos en el desarrollo la investigación, observó la ausencia de normas que garantizaran la investigación de los delitos del crimen organizado con perspectiva de género, así como deficiencias sistemáticas e ineficacia en esa indagación.

No se omite mencionar que el Comité advirtió con especial preocupación el desconocimiento por parte de la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas (Fevimtra) de la definición de «violencia por razón de género contra la mujer».

No obstante que se trata de una fiscalía especializada en la materia, no consideró, a efecto de establecer su competencia, el contexto previo de violencia doméstica que sufría la víctima antes de su desaparición, el contexto general de desapariciones de mujeres y las otras formas de violencia por razón de género que sufrió una de las víctimas indirectas, su madre Sandra Luz Román.

En consecuencia, el Comité de la CEDAW formuló diversas recomendaciones al Estado mexicano en relación con la atención del caso de Ivette Melissa, como el establecimiento de una estrategia integral para su búsqueda exhaustiva que tenga un enfoque de género e interseccional; una investigación rápida, exhaustiva, imparcial e independiente sobre la desaparición; la investigación y sanción de la negligencia y posible complicidad de autoridades públicas; asegurar el acceso regular y oportuno de la información sobre la investigación a las víctimas indirectas y una reparación integral, entre otras. Además, incluyó recomendaciones de carácter general para erradicar la violencia hacia la mujer en México, consistentes en: i) erradicar todas las causas estructurales de la impunidad y poner fin a las prácticas que obstaculizan el acceso a la justicia, garantizando la aplicación del principio de búsqueda con enfoque de género, aplicando el Protocolo Alba y el

Protocolo de Actuación en la Investigación del Delito de Femicidio; ii) impartir capacitación obligatoria sobre estos protocolos y tratados internacionales sobre los derechos de las mujeres, y iii) la adopción e implementación de una política nacional de prevención y erradicación de las desapariciones forzadas de las mujeres.

Debe decirse que, con anterioridad, mediante la Recomendación General 43/2020, recomendaciones específicas e informes especiales, la CNDH había solicitado a autoridades de los poderes Ejecutivo y Legislativo de los tres niveles de gobierno, así como a organismos autónomos e instituciones educativas, la implementación de medidas específicas de prevención, atención y seguimiento de casos de todo tipo de violencia contra la mujer, incluyendo la desaparición y con énfasis en el feminicidio; sin embargo, dichos esfuerzos han resultado insuficientes para contrarrestar el aumento de estas violaciones de derechos humanos.

Por lo expuesto en los párrafos precedentes, consideramos necesario e impostergable que se fortalezcan, mediante mecanismos de coordinación y colaboración interinstitucional que involucren a todos los niveles de gobierno: en primer lugar, las estrategias de comuni-

cación y acciones de difusión de la Recomendación General 43/2020, a efecto de que sea del conocimiento de todas las autoridades y personas servidoras públicas y, en segundo lugar, los procedimientos de seguimiento y verificación del cumplimiento.

Cabe mencionar que, de acuerdo con el último párrafo del Artículo 140 del Reglamento Interno de la CNDH, se establece la obligación de la Secretaría Ejecutiva de emitir informes periódicos de seguimiento al cumplimiento de las recomendaciones generales; sin embargo, dicha información no es de acceso público, por lo que se considera que su difusión y publicación a través de medios y tecnologías de acceso universal, podría coadyuvar a la observancia de las autoridades a las que se dirige.

Por otra parte, considerando que, si bien es cierto que por mandato constitucional las recomendaciones que emite la CNDH no tienen un carácter vinculante, lo cual implica que no tienen un carácter obligatorio que constriña las autoridades a las que se dirigen a cumplirla, también lo es que a través de la suscripción de los Principios Relativos al Estatuto de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, conocidos como los Principios de París, el

Estado mexicano se comprometió a contar, dentro de su estructura orgánica, como una institución de Estado –aunque no de gobierno–, con una institución nacional de derechos humanos, con facultad de formular recomendaciones respecto de toda situación de violación de los derechos humanos de la cual decida ocuparse; proponer medidas encaminadas a poner fin a dichas violaciones y emitir un dictamen sobre la posición y reacción del gobierno frente a ellas; asimismo, se establece que las medidas pueden consistir en la propuesta de modificaciones a las disposiciones normativas, de políticas públicas, así como de prácticas administrativas que resulten necesarias.

En este sentido, retomando lo señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) en la sentencia del Amparo en Revisión 1077/2019, que derivó en la jurisprudencia «Desaparición forzada de personas. Las acciones urgentes emitidas por el Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU son obligatorias para las autoridades encargadas de la búsqueda de las personas desaparecidas»,⁵ se determinó que el Estado mexicano, al firmar

⁵ SCJN. (2021). Sentencia recaída al Amparo en Revisión 1077/2019. Quejosos y Recurrentes: *Julia*, por propio derecho y en representación de su hijo, *Emiliano*. Primera Sala. Ministro Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 16 de junio de 2021, párrafo 122.

y ratificar un tratado internacional en materia de derechos humanos, se compromete a darle un «efecto útil» al contenido de sus disposiciones e integrarlas a su régimen constitucional.

En el caso que se menciona en el amparo en cita, el tribunal supremo consideró que en virtud de que la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra la desaparición forzada contempla como competencia no sujeta a confirmación posterior de su Comité, la de recibir informes, emitir recomendaciones generales u observaciones finales, así como dictar y supervisar acciones urgentes. Debe entenderse que esta competencia fue aceptada por México, al firmar la Convención, ratificarla e incorporarla en su régimen jurídico interno.

En este sentido, a la luz del criterio antes citado, podría analizarse si con motivo de la suscripción de los Principios de París, siendo un tratado internacional en materia de derechos humanos, su «efecto útil» podría implicar la obligación de todas las autoridades del Estado mexicano de reconocer las facultades que otorga dicho instrumento a la CNDH, como institución nacional de derechos humanos y, por virtud del mismo, establecer un mecanismo de seguimiento a las recomendaciones generales,

a través del ejercicio de un derecho subjetivo que se le reconozca, ya sea a la propia CNDH o bien a la sociedad civil, para exigir su cumplimiento ante autoridades judiciales o administrativas.

Debido al avance en el reconocimiento y vigencia de las normas jurídicas del derecho internacional de los derechos humanos que recientemente ha impulsado la SCJN, a través de sus criterios jurisprudenciales, la autora considera que resultaría pertinente cuestionar si ante el panorama de violencia machista que aqueja en la actualidad a mujeres y niñas en México, así como la ineficacia que han tenido los múltiples pronunciamientos realizados en el marco del sistema de protección no jurisdiccional de derechos humanos, sería necesario replantear el alcance y fuerza de dichos pronunciamientos, así como la naturaleza jurídica de las instituciones que las emiten, a efecto de que cumplan con su función de promoción, protección y garantía de los derechos humanos.

Capítulo II

Antecedentes internacionales de la violencia por razón de género. Una aproximación desde el derecho internacional de los derechos humanos

Tatiana Rincón Covelli

INTRODUCCIÓN

En el dictamen sobre el caso de Ivette Melissa Flores Román, el Comité de la CEDAW reiteró, entre otras cosas, que la violencia por razón de género contra la mujer –definida en el Artículo 1 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer– constituye discriminación.⁶ El Comité recordó que la violencia por razón de género contra la mujer es «entendida como la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada».⁷

⁶ ONU CEDAW. (2022). Dictamen del Comité en virtud del Artículo 7, párrafo 3, del Protocolo Facultativo respecto de la comunicación núm. 153/2020. CEDAW/C/83/D/153/2020. 15 de noviembre de 2022, párr. 7.4, p. 13. Versión avanzada sin editar. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1IJKPNEMGyqyA_vbJ3AxyIqS01-C-mWkx/view?usp=share_link

⁷ ONU CEDAW, 2022, párr. 7.9, p. 15.

En el derecho internacional, el reconocimiento de esta violencia como una violación de derechos humanos, así como la definición de este concepto y el reconocimiento del derecho humano de las mujeres a vivir una vida libre de violencia, se han dado a través de diferentes instrumentos internacionales de derechos humanos, los cuales han sido adoptados en el transcurso de varios años tanto por los órganos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como por los órganos de los sistemas regionales de protección de los derechos humanos.

El interés de este capítulo es justo señalar algunos de estos instrumentos internacionales, abordando, en primer lugar, la evolución normativa del tema en el Sistema Universal de protección de los derechos humanos y, en segundo lugar, la forma en que el Sistema Interamericano de protección de derechos humanos ha respondido normativamente a la violencia por razón de género contra la mujer, como una violación de derechos humanos.

LA VIOLENCIA POR RAZÓN DE GÉNERO CONTRA LA MUJER EN LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS DEL SISTEMA UNIVERSAL DE PROTECCIÓN

La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Resolución 34/180, del 18 de diciembre de 1979, y en vigor desde el 3 de septiembre de 1981, fue el primer instrumento internacional de derechos humanos, con calidad de tratado, que condenó la discriminación contra la mujer en todas sus formas y estableció el deber de los Estados parte de garantizar en todas las esferas el ejercicio y goce de los derechos humanos de la mujer en igualdad de condiciones con el hombre y sin discriminación alguna. Previo a esta Convención, la Asamblea General de las Naciones Unidas había adoptado, mediante la Resolución 2263 (XXII), del 7 de noviembre de 1967, la Declaración sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer.⁸

⁸ En el Artículo 1 de la Declaración se establece: «La discriminación contra la mujer, por cuanto niega o limita su igualdad de derechos con el hombre, es fundamentalmente injusta y constituye una ofensa a la dignidad humana». Declaración disponible en: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=528c942e4>

Ahora bien, aun cuando en la CEDAW se definió el concepto de «discriminación contra la mujer»,⁹ no se mencionó de manera explícita la violencia contra las mujeres y las niñas.¹⁰ Es a través de las recomendaciones generales de la CEDAW que la violencia por razón de género contra la mujer ha sido reconocida expresamente como una forma de discriminación contra la mujer. En la Recomendación General No. 19, La violencia contra la mujer, adoptada en 1992, la CEDAW expresó al respecto:

En el Artículo 1 de la Convención se define la discriminación contra la mujer. En la definición de la dis-

⁹ El Artículo 1 de la CEDAW establece: «A los efectos de la presente Convención, la expresión “discriminación contra la mujer” denotará toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera». Convención disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/convention-elimination-all-forms-discrimination-against-women>

¹⁰ Ver: ONU Mujeres. Reglas y normas mundiales: Poner fin a la violencia contra las mujeres. Sitio web. Disponible en: <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/ending-violence-against-women/global-norms-and-standards> y ONU Comisión de Derechos Humanos. (1994). Informe preliminar presentado por el Relator Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, Sra. Radhika Coomaraswamy, de conformidad con la resolución 1994/45 de la Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/1995/42, 22 de noviembre de 1994, párr. 20. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G94/148/75/PDF/G9414875.pdf?OpenElement>

criminación se incluye la violencia basada en el sexo, es decir, la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada. Se incluyen actos que infligen daño o sufrimiento de índole física, mental o sexual, las amenazas de esos actos, la coacción y otras formas de privación de la libertad. La violencia contra la mujer puede contravenir disposiciones concretas de la Convención, aparte de que en ellas se mencione de manera expresa a la violencia o no.¹¹

Con posterioridad a esta recomendación, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó en la Resolución 48/104, del 20 de diciembre de 1993, la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer.¹² Al fundamentarla, la Asamblea General manifestó, entre otras cosas, su preocupación «por el descuido de larga data» en la protección y fomento de los derechos humanos y libertades fundamentales frente a la violencia contra la mujer.¹³

¹¹ ONU CEDAW. (1992). Recomendación General No. 19: La violencia contra la mujer. 11º periodo de sesiones (1992), párr. 6. Disponible en: https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2FCEDAW%2FGEC%2F3731&Lang=en

¹² Para una reconstrucción de las decisiones y medidas adoptadas desde 1985 en el seno de la ONU, previo a la adopción de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, se puede ver: ONU Comisión de Derechos Humanos, 1994, párr. 21-32.

¹³ Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, p. 1. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/095/08/PDF/N9409508.pdf?OpenElement>

Si bien esta declaración no es un tratado, sí es el primer instrumento internacional de derechos humanos con carácter universal que se ocupa en exclusiva de la violencia contra la mujer.¹⁴ En él se afirma que esa violencia «constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales e impide total o parcialmente a la mujer gozar de dichos derechos y libertades».¹⁵ En esta declaración se definió la «violencia contra la mujer» en los siguientes términos:

A los efectos de la presente Declaración, por «violencia contra la mujer» se entiende todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se produce en la vida pública como en la vida privada (Artículo 1).

Asimismo, se estableció que la violencia contra la mujer abarca la violencia física, sexual y psicológica: a) que se produzca en la familia, b) que sea perpetrada dentro de la comunidad en general, y c) que sea perpetrada o tolerada por el Estado (Artículo 2). Además, marcó el deber de los Estados de proceder con la debida diligencia a

¹⁴ ONU Comisión de Derechos Humanos, 1994, párr. 33.

¹⁵ ONU Asamblea General, 1993, p. 2.

fin de prevenir, investigar y, conforme a la legislación nacional, castigar todo acto de violencia contra la mujer, ya se trate de actos perpetrados por el Estado o por particulares (Artículo 4, inciso c).

Después de la adopción de esta declaración, se designó en 1994, por primera vez, una Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, y se definió su mandato.¹⁶ Esta Relatoría Especial (Relatora Especial sobre la violencia contra las mujeres y las niñas, sus causas y consecuencias)¹⁷ continúa siendo uno de los procedimientos especiales del actual Consejo de Derechos Humanos de las Naciones

¹⁶ ONU Comisión de Derechos Humanos. (1994). La cuestión de la integración de los derechos de la mujer en los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas y la eliminación de la violencia contra la mujer. Resolución 1994/45 de 4 de marzo de 1994. Disponible en: <https://acortar.link/5WAMMR> (traducción propia).

¹⁷ Sobre los cambios en el nombre del mandato, ver: ONU Consejo de Derechos Humanos. (2023). Custodia, violencia contra las mujeres y violencia contra los niños. Informe de la Relatora Especial sobre la violencia contra las mujeres y las niñas, sus causas y consecuencias, Reem Alsalem. A/HRC/53/36, 13 de abril de 2023. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G23/070/21/PDF/G2307021.pdf?OpenElement> ONU Consejo de Derechos Humanos. Eliminación de la violencia contra la mujer. Resolución 7/24. Disponible en: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=106 ONU Comisión de Derechos Humanos. La eliminación de la violencia contra la mujer. Resolución 2003/45. Disponible en: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=106 ONU Comisión de Derechos Humanos. La eliminación de la violencia contra la mujer. Resolución 2000/45. Disponible en: https://ap.ohchr.org/documents/dpage_s.aspx?m=106

Unidas; desde su primer informe en 1995, es una de las fuentes de creación de derecho internacional sobre la violencia por razón de género contra la mujer.¹⁸

El 26 de julio de 2017, el Comité de la CEDAW adoptó otra recomendación de especial relevancia en el tema: la Recomendación General No. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer (CEDAW/C/GC/35), por la que se complementó y actualizó la Recomendación General No. 19. En esta recomendación el Comité reafirmó que, la violencia contra la mujer constituye una violación de sus derechos humanos,¹⁹ y expresó que, después de 25 años de aplicación de la Recomendación General No. 19, se podía señalar que:

La *opinio juris* y la práctica de los Estados dan a entender que la prohibición de la violencia por razón de género contra la mujer ha pasado a ser un principio del derecho internacional consuetudinario. La reco-

¹⁸ Ver sitio web de la Relatora Especial sobre la violencia contra las mujeres y las niñas, sus causas y consecuencias. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/sr-violence-against-women>

¹⁹ ONU CEDAW. (2017). Recomendación General No. 35 sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la Recomendación General núm. 19. CEDAW/C/GC/35, 26 de julio de 2017, párr. 1. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/documents/general-comments-and-recommendations/general-recommendation-no-35-gender-based-violence>

mendación General núm. 19 ha sido un catalizador clave de ese proceso (párr. 2).

De igual forma, el Comité expresó en la Recomendación General No. 35 que el concepto de «violencia contra la mujer», definido en la Recomendación General No. 19, hacía hincapié en el hecho de que esa violencia está basada en el género y, en consecuencia, el concepto debía entenderse de un modo más preciso, como «violencia por razón de género contra la mujer». Este último concepto, indicó:

pone de manifiesto las causas y los efectos relacionados con el género de la violencia. La expresión refuerza aún más la noción de la violencia como problema social más que individual, que exige respuestas integrales, más allá de aquellas relativas a sucesos concretos, autores y víctimas y supervivientes (párr. 9).

La Relatora Especial sobre la violencia contra las mujeres y las niñas, sus causas y consecuencias, había incorporado también en sus informes anteriores a la Recomendación General No. 35, el concepto más preciso de «violencia por razones de género».²⁰ Es importante señalar, al final, que

²⁰ Al respecto, entre otros informes, ver: ONU. Comisión de Derechos Humanos. (2001). Informe de la señora Radhika Coomaraswamy, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión

en la Recomendación General No. 35, el Comité de la CE-DAW se refirió de manera expresa al «derecho de las mujeres a una vida libre de violencia por razón de género», precisando que este derecho «es indivisible e interdependiente respecto de otros derechos humanos», entre ellos: «los derechos a la vida, la salud, la libertad y la seguridad de la persona, la igualdad y la misma protección en el seno de la familia, la protección contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes y la libertad de expresión, de circulación, de participación, de reunión y de asociación» (párr. 15).

LA VIOLENCIA POR RAZÓN DE GÉNERO CONTRA LA MUJER EN LOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES DE DERECHOS HUMANOS DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN

Después de la aprobación por la ONU, en diciembre de 1993, de la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos (OEA) aprobó, el

de sus causas y consecuencias, presentado de conformidad con la resolución 2000/45 de la Comisión de Derechos Humanos. La violencia contra la mujer perpetrada y/o condonada por el Estado en tiempos de conflicto armado (1997-2000). E/CN.4/2001/73, 23 de enero de 2001. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/ref/infortem/cdhonu/2001/es/129927>

9 de junio de 1994, en su vigésimo cuarto periodo ordinario de sesiones, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida como Convención de Belém do Pará, la cual entró en vigor el 15 de marzo de 1995.

Se trata del segundo instrumento internacional de derechos humanos en el que se afirma que «la violencia contra la mujer constituye una violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de forma total o parcial limita a la mujer el reconocimiento, goce y ejercicio de tales derechos y libertades».²¹ En este caso, estamos ante un tratado; por tanto, se podría considerar como el primer tratado internacional de derechos humanos en hacer esta afirmación. Con base en la Convención, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) ha recordado en varias de sus sentencias que:

la violencia contra la mujer no solo constituye una violación de los derechos humanos, sino que es «una ofensa a la dignidad humana y una manifestación de las relaciones de poder históricamente desiguales entre mujeres y hombres», que «trasciende todos los sectores de la sociedad independientemente de su

²¹ Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), Preámbulo. Disponible en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

clase, raza o grupo étnico, nivel de ingresos, cultura, nivel educacional, edad o religión y afecta negativamente sus propias bases».²²

Asimismo, en la Convención de Belém do Pará se definió la «violencia contra la mujer», en armonía con la definición contenida en la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, pero señalando con precisión desde la propia definición que el concepto es el de «violencia contra la mujer basada en el género». Si recordamos, en esta declaración la violencia contra la mujer es entendida como todo acto de violencia «basado en la pertenencia al sexo femenino». En la Convención se asentó lo siguiente:

Para los efectos de esta Convención debe entenderse por violencia contra la mujer cualquier acción o conducta, basada en su género, que cause muerte, daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a la mujer, tanto en el ámbito público como en el privado (Artículo 1).

²² CorteIDH. (2010). Caso Rosendo Cantú y otra vs. México. Sentencia de 31 de agosto de 2010 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C núm. 216, párr. 108. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_216_esp.pdf En igual sentido, entre otras, CorteIDH. (2017). Caso Favela Nova Brasília vs. Brasil. Sentencia de 16 de febrero de 2017 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C núm. 333, párr. 245. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_333_esp.pdf

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) expresó, al respecto, que la Convención de Belém do Pará constituía en el marco del sistema regional «una verdadera redefinición del derecho interamericano sobre derechos humanos para aplicarlo con una orientación concreta de género».²³ La Convención dispuso, igualmente, en forma similar a como lo hizo la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer, que la violencia contra la mujer incluye la violencia física, sexual y psicológica: a) que tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier otra relación interpersonal, b) que tenga lugar en la comunidad y sea perpetrada por cualquier persona, y c) que sea perpetrada o tolerada por el Estado o sus agentes, donde quiera que ocurra (Artículo 2).

Ahora, se debe resaltar que la Convención de Belém do Pará fue el primer instrumento internacional de derechos humanos en reconocer expresamente como un derecho humano el derecho de toda mujer «a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público como en el privado» (Artículo 3). Como se ha señalado, la Recomendación General No. 35, en la que el Comité de la

²³ CIDH. I. El Sistema Interamericano de Derechos Humanos y los Derechos de la Mujer. Sitio web. Disponible en: <http://www.cidh.org/women/mujeres98/capitulo1.htm>

CEDAW se refirió al «derecho de las mujeres a una vida libre de violencia por razón de género», es de 2017. La Convención de Belém do Pará estableció, además, que el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia incluye, entre otros: a) el derecho a ser libre de toda forma de discriminación, y b) el derecho a ser valorada y educada libre de patrones estereotipados de comportamiento y prácticas sociales y culturales basadas en conceptos de inferioridad o subordinación (Artículo 6).

En 2001, en un informe de evaluación de la aplicación de la Convención de Belém do Pará, después de cinco años de su adopción, la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) —órgano que tiene a su cargo el monitoreo de su aplicación por los Estados parte—²⁴ resaltó que con la Convención se proponía crear un sistema nacional e internacional «que vaya mucho más lejos de la afirmación formal del derecho de la mujer a una vida sin violencia». De acuerdo con la CIM:

²⁴ La CIM realiza este monitoreo de conformidad con el Artículo 10 de la Convención, que indica: «Con el propósito de proteger el derecho de la mujer a una vida libre de violencia, en los informes nacionales a la Comisión Interamericana de Mujeres, los Estados Partes deberán incluir información sobre las medidas adoptadas para prevenir y erradicar la violencia contra la mujer, para asistir a la mujer afectada por la violencia, así como sobre las dificultades que observen en la aplicación de las mismas y los factores que contribuyan a la violencia contra la mujer».

La afirmación formal de ese derecho está dirigida a crear obligaciones concretas en los Estados Partes para que estos ejerzan la debida diligencia para proteger a la mujer contra toda forma de violencia por razones de género. Los Estados Partes se han comprometido a asegurar que la mujer tenga acceso a un recurso simple e inmediato ante un tribunal competente para su protección contra actos que violan sus derechos, incluido el derecho a una vida libre de violencia por razones de género.²⁵

En esta misma perspectiva, la CIDH ha expresado, en el marco de la Convención de Belém do Pará, que el precedente jurídico del Sistema Interamericano afirma que «un acceso *de jure* y *de facto* a garantías y protecciones judiciales, es indispensable para la erradicación del problema de la violencia contra las mujeres», y, por lo tanto, los Estados deben cumplir de manera efectiva con las obligaciones internacionales que han contraído libremente de actuar con la debida diligencia para responder a este problema.²⁶

²⁵ CIM, ICCLR e ILANUD. (julio 2001). Violencia en las Américas. Un Análisis Regional. Con un examen del cumplimiento de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). Informe final, p.1. Disponible en: https://www.oas.org/es/cim/docs/Violence_in_the_Americas-SP.pdf

²⁶ Cf. OEA CIDH. (2007). Acceso a la justicia para mujeres víctimas de violencia en las Américas. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68, 20 enero 2007, párr.2. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/Informe%20Acceso%20a%20la%20Justicia%20Espanol%20020507.pdf>

CONCLUSIÓN

El reconocimiento en los instrumentos internacionales de derechos humanos de la violencia contra la mujer por razón de género, o basada en el género, se ha dado en forma explícita a partir de los años 90. Así, en la ONU, la violencia contra la mujer, como un hecho que viola, dificulta o impide en su totalidad a la mujer a gozar de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, fue reconocido explícitamente por la Asamblea General en 1993, en la Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. Como primer instrumento internacional universal de derechos humanos que se ocupó en exclusiva de la violencia contra la mujer, la Declaración aportó una primera definición de este concepto.

Con posterioridad, en 2017, en su Recomendación General No. 35, el Comité de la CEDAW señaló que el concepto de «violencia contra la mujer» debía entenderse, en un sentido más preciso, como «violencia por razón de género contra la mujer». De acuerdo con el Comité, este concepto pone de manifiesto las causas y los efectos sociales relacionados con el género de la violencia y, por tanto, identifica la violencia como un problema social más que como hechos individuales.

Por su parte, en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la Convención de Belém do Pará señaló, desde la definición, que el concepto de violencia contra la mujer debe ser entendido como «violencia contra la mujer basada en el género». Como expresó la CIDH, con ello la Convención introdujo una verdadera redefinición del derecho interamericano sobre derechos humanos, determinando su aplicación con una orientación concreta de género. Asimismo, el derecho de toda mujer a una vida libre de violencia, tanto en el ámbito público, como en el privado, fue reconocido a nivel de un tratado internacional regional de derechos humanos. La explicitación de este derecho en el contenido de la Convención como tratado internacional universal de derechos humanos fue señalada, a su vez, por el Comité de la CEDAW en su Recomendación General No. 35.

Capítulo III

La falta de perspectiva de género en las investigaciones criminales en casos de mujeres desaparecidas en Latinoamérica

María Leticia Risco

INTRODUCCIÓN

Miles de niñas, mujeres y personas LGBTI+ desaparecen en Latinoamérica cada año, siendo esta una de las formas más extremas de la violencia de género, terminando muchas investigaciones en feminicidios. Esta situación, obliga a los Estados a actuar con celeridad, eficiencia y de forma articulada desde el primer momento de una desaparición (más allá de otras acciones preventivas que deben tomarse), a los efectos de poder encontrar información que sea valiosa para dar con el paradero de las mujeres o niñas desaparecidas.

Lamentablemente, tal como nos demuestra el caso que dio origen al dictamen del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité de la CEDAW), al igual que a esta publicación, no es

esa la respuesta que con frecuencia reciben los familiares de personas desaparecidas en Latinoamérica por parte de las autoridades.²⁷

La desaparición de Ivette Melissa Flores Román tuvo lugar el 24 de octubre de 2012, tras la irrupción violenta de varios hombres encapuchados que sustrajeron a la joven, junto con la esposa de su hermano (quien fuera liberada cuatro días después), de la vivienda familiar, ubicada en el municipio de Iguala, en el estado de Guerrero. Esta fue la última vez que su familia vio a Ivette Melissa. El secuestro se enmarcó en un contexto previo de violencia de género del que era víctima Flores Román, en manos de quien era su pareja y padre de su hija, Humberto Velázquez Flores, y del padre de este, Humberto Velázquez Delgado, con vínculos con el crimen organizado de la región.²⁸

La violencia de género es un fenómeno con raíces profundas en nuestros países, contexto que se agrava aún más cuando los agentes policiales, judiciales o de mi-

²⁷ Resulta necesario aclarar que bajo el concepto «familias» se incluirá a todo el entorno afectivo de la persona desaparecida.

²⁸ ONU CEDAW. (2022). Dictamen del Comité en virtud del Artículo 7, párrafo 3, del Protocolo Facultativo respecto de la comunicación núm. 153/2020. CEDAW/C/83/D/153/2020. 15 de noviembre de 2022. Versión avanzada sin editar.

nisterios públicos no cuentan con la formación adecuada para dar una respuesta, cuando mujeres, niñas o personas LGBTI+ acuden a ellos para denunciar hechos de violencia de género.

El Comité de Expertas del Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI), de la Organización de los Estados Americanos (OEA), elaboró la Recomendación General No. 2 sobre Mujeres y Niñas Desaparecidas en el Hemisferio, en la cual se identifica que esta problemática en el hemisferio occidental está vinculada con delitos como la trata de mujeres y niñas con fines de explotación sexual, el feminicidio y la violencia sexual. Además, se destaca la diferencia en los casos de desapariciones entre varones y mujeres. El MESECVI entiende que, de forma general, las desapariciones suceden cuando el paradero o localización de una mujer o niña, o de un grupo de mujeres y/o niñas es desconocido por sus familiares o conocidos, y que, por su género, se presume que las desapariciones podrían estar relacionadas con hechos de violencia contra ellas, impidiéndoles el ejercicio de su derecho a vivir una vida libre de violencia, entre otros derechos fundamentales contenidos en la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de

Discriminación contra la Mujer y en otros instrumentos internacionales de protección.²⁹

Como ya lo ha establecido el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW), y lo reitera en el dictamen que aquí se comentará, en el marco de la desaparición de Ivette Melissa Flores Román, las desapariciones de mujeres son una de las manifestaciones más brutales de la violencia por motivos de género; es decir, la violencia dirigida contra una mujer por ser mujer, o la violencia que afecta a la mujer de manera desproporcionada. El Comité destaca que las mujeres desaparecidas sufren perjuicios particulares a causa de su género, y que de manera desproporcionada son objeto de violencia sexual y otras formas de violencia por razón de género en este contexto.³⁰

Resulta importante destacar que esta violencia se ha evidenciado con frecuencia en México, teniendo incluso un antecedente de condena por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) en el fallo del caso González y otras («Campo Algodonero») vs.

²⁹ OEA. (2018). Recomendación General del Comité de Expertas del MESECVI (No.2) Mujeres y niñas desaparecidas en el Hemisferio.

³⁰ ONU CEDAW, 2022, párr. 7.4, p. 13.

México.³¹ Sin perjuicio de ello, el fenómeno no se encuentra circunscripto a México, sino que a lo largo de todo el continente podemos ver situaciones y contextos en donde las investigaciones criminales, en casos de mujeres desaparecidas, son realizadas sin enfoque de género, sin tener en cuenta la importancia del impulso procesal durante los primeros momentos de la desaparición, envolviendo a familiares desesperados en procesos largos, sin alma ni humanidad.

Los desafíos económicos y sociales constantes que enfrentan los países latinoamericanos plantean diversos escenarios en los que ocurren las desapariciones de mujeres; algunos de ellos, empeorando su situación. Tal es el caso de regiones en las que altos niveles de pobreza impiden un acceso igualitario a la justicia; regiones en las que impera el crimen organizado; otras, como el caso venezolano, en donde un fenómeno migratorio masivo somete a las personas migrantes a condiciones de vulnerabilidad estructural, afectando de manera particular a mujeres y niñas, quienes son expuestas a excesos durante la migración.³²

³¹ Corte IDH. (2009). Caso González y otras («Campo Algodonero») vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas). Serie C núm. 205.

³² CIDH. (2015). *Movilidad humana. Estándares interamericanos. Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas*

En este artículo se pondrá la mirada sobre cómo se llevan adelante las investigaciones criminales en casos de mujeres desaparecidas, sobre todo en la falta de perspectiva de género que se observa; se analizarán las distintas etapas de las pesquisas, finalizando con aportes para llevar adelante investigaciones respetuosas de los derechos humanos, con enfoque particular de género.

PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LA INVESTIGACIÓN CRIMINAL

El término *gender mainstreaming*, o transversalidad de género, fue incorporado por primera vez durante la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer, de la Organización de Naciones Unidas (ONU), celebrada en Beijing en 1995, como mecanismo de actuación para incorporar la sensibilidad de género y como herramienta para el diseño, ejecución y evaluación de todas las políticas públicas.³³

de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

³³ ONU. (1996). Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995.

También, tomando a Naciones Unidas como referencia, es necesario resaltar que la incorporación de una perspectiva de género resulta en un conjunto de enfoques específicos y estratégicos, así como también de procesos técnicos e institucionales que se adoptan para alcanzar este objetivo. Con la vista puesta en el futuro, se propone transformar instituciones sociales, leyes, normas culturales y prácticas comunitarias que son discriminatorias.³⁴ Si bien es indiscutible que desde la conferencia de Beijing a nivel global ha habido avances –sobre todo en lo formal–, en materia de protección de los derechos de las mujeres en Latinoamérica aún resta un largo camino, y el fenómeno que aquí se analiza es muestra suficiente de ello.

La experiencia latinoamericana nos enseña que los procesos de búsqueda e identificación de personas desaparecidas no se realizan con un enfoque diferenciado de género, ni siquiera cuando en el marco de la desaparición se advierten indicios claros y ciertos de la posibilidad de que esas mujeres desaparecidas sean víctimas de violencia de género, ya sea porque las particularidades del caso así lo indican o porque el contex-

³⁴ ONU Mujeres. (s/f). Incorporación de la perspectiva de género. Sitio web.

to de violencia en la región haga pensar en las altas posibilidades de que una mujer que desaparece sea víctima de un delito por su condición de mujer.

El caso de desaparición de Ivette Melissa Flores Román es un lamentable ejemplo de las investigaciones criminales deficientes con las que se topan muchas familias, sobre todo aquellas provenientes de sectores vulnerados. En su dictamen, el Comité de la CEDAW destaca la obligación de los Estados parte de proceder con la diligencia debida para prevenir, investigar, enjuiciar y castigar las desapariciones de mujeres, en virtud del Artículo 2 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, que requiere la búsqueda inmediata, sin dilación y con enfoque de género, asegurándose que todas las etapas de esa búsqueda se realicen de esta manera y con el personal adecuadamente capacitado y que incluya personal femenino.³⁵

Ya en 2009, la CortelDH, en el paradigmático fallo «Campo Algodonero», condenó a México por la desaparición de mujeres y niñas, cuyos cuerpos fueron hallados en campos algodoneiros, luego de haber sufrido

³⁵ ONU CEDAW, 2022, párr. 7.5, p. 14.

múltiples torturas y vejaciones. En dicho fallo, hizo hincapié en que la obligación de debida diligencia que los Estados deben adoptar ante casos de mujeres desaparecidas conlleva la realización exhaustiva de actividades de búsqueda. En particular, es imprescindible la actuación pronta e inmediata de las autoridades policiales, fiscales y judiciales ordenando medidas oportunas y necesarias dirigidas a determinar el paradero de las víctimas o el lugar donde puedan encontrarse privadas de libertad. Las autoridades deben presumir que la persona desaparecida sigue con vida, hasta que se ponga fin a la incertidumbre sobre la suerte que ha corrido.³⁶

Los criterios sentados en «Campo Algodonero» fueron repetidos en el caso Velázquez Paiz y otros vs. Guatemala, en el año 2015, donde dicho país fue condenado por la desaparición del 12 de agosto del 2005 y posterior feminicidio de Claudina Velázquez. Ambas condenas y el dictamen que aquí se comenta, representan hitos y marcan un camino para aquellos con responsabilidad en los procesos de búsqueda. Sin duda, de observarse las recomendaciones vertidas, las familias no se en-

³⁶ CorteIDH. (2009), párr. 283; CorteIDH (2015). Caso Velázquez Paiz y otros vs. Guatemala. Sentencia de 19 de noviembre de 2015 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C núm. 307, párr. 122.

contrarían con procesos cargados de estereotipos y prejuicios que las revictimizan de forma permanente y que parecen responsabilizarlas de la desaparición de sus seres queridos.

CAMINOS COMPARTIDOS

Como se anticipó, la desaparición de mujeres como forma extrema de violencia de género con investigaciones deficitarias y sin la aplicación de enfoques diferenciados, no es un fenómeno exclusivo de un país. Encontramos varios ejemplos en los países latinoamericanos, donde lo señalado en las condenas a México o Guatemala y lo dictaminado con relación a Ivette Melissa Flores Román, ocurre con frecuencia.

Situaciones en las que familias acuden a denunciar la desaparición de sus hijas y reciben respuestas evasivas, en las que les indican que regresen a las 24 o 48 horas para recién hacer los reportes, ocurren a diario. No encontrándose esto plasmado en normas ni reglamentos policiales, puede entenderse que dichas indicaciones responden sin más a (malas) prácticas policiales.

Latinoamérica presenta escenarios disímiles, a veces relacionados con contextos de conflicto armado, cri-

men organizado, la migración forzada masiva (como la venezolana), las crisis económicas que sitúan a ciertas comunidades en condiciones de extrema vulnerabilidad social, así como las desigualdades históricas y la discriminación que sufren las comunidades indígenas, deteriorando así su calidad de vida y la del ejercicio libre y pleno de sus libertades y derechos. Al respecto, solo se mencionarán algunas experiencias o situaciones de algunos países de la región.

Si bien hay países que cuentan con organismos específicos, como Colombia con el Registro Nacional de Desaparecidos,³⁷ México con la Comisión Nacional de Búsqueda³⁸ y Argentina con el Sistema Federal de Búsqueda de Personas Desaparecidas y Extraviadas,³⁹ en la mayoría el fenómeno de la desaparición de mujeres es abordado por las agencias policiales, sin que exista una política pública que elabore lineamientos para las autoridades a cargo de las investigaciones o que proponga una mejora de las capacidades estatales en el abordaje de la búsqueda de personas desaparecidas de modo integral, multiagencial e interdisciplinario con

³⁷ Registro Nacional de Desaparecidos. Sitio web.

³⁸ Comisión Nacional de Búsqueda. Sitio web.

³⁹ Sistema Federal de Búsqueda de Personas Desaparecidas y Extraviadas. Sitio web.

perspectiva de derechos humanos. El camino de sus familias con frecuencia se encuentra regado de obstáculos burocráticos, de falta de empatía de funcionarios públicos, de vacíos legales y la falta de recursos para impulsar y sostener en el tiempo las búsquedas.

Por esta razón, en distintos países se han unido familiares en grupos para exigir un impulso en las búsquedas, políticas de Estado, y sobre todo la aparición con vida de sus hijas. El Colectivo Mujeres Desaparecidas Perú alza su voz para denunciar las irregularidades en las investigaciones y las típicas respuestas en las que recaen algunas policías: «Se fue con otro», «Se cansó de ti», etcétera.⁴⁰

La desaparición de Chiara Páez, de 14 años, en Argentina, y el posterior hallazgo de su cuerpo, sumado a los numerosos casos de feminicidios en el país, provocó la reacción, el hartazgo y la aparición del movimiento más grande y diverso de mujeres a nivel nacional: el «Ni Una Menos», el cual sale a las calles cada 3 de junio (fecha de desaparición de la adolescente), desde 2015 en todos

⁴⁰ RPP Noticias. (2020). Testimonio de las madres de mujeres desaparecidas [video] YouTube.

los puntos del país.⁴¹ Por otra parte, en Brasil, en agosto de 2022 se reunió la primera Conferencia Nacional de Familiares de Personas Desaparecidas, organizada en São Paulo con el apoyo del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).⁴²

La crisis migratoria en Venezuela, en la que se ven afectadas más de 7.7 millones de personas, presenta un escenario de extrema desigualdad y vulnerabilidad para mujeres y niñas, acentuándose tanto al interior de sus hogares, barrios y trabajos, como ante instituciones públicas que desconocen de sus necesidades imperantes o que le son indiferentes. Todo ello, en un contexto en el que se observa cada vez más una creciente migración femenina.⁴³ Esta crisis, que sin duda agrava la investigación de las desapariciones que ocurren en ese marco, también ha provocado la formación de grupos de mujeres que buscan a sus hijas, como es el caso del

⁴¹ Ministerio de Seguridad. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad (2022). *Guía de actuación para la búsqueda de mujeres y LGBTI+ desaparecidas en contexto de violencias por motivos de género*. Argentina.

⁴² CICR. (2022). La Conferencia Nacional de Familiares de Personas Desaparecidas en Brasil busca terminar con la indiferencia. Comunicado de prensa. 29 de agosto.

⁴³ IOM. (s/f). Características Demográficas Generales de las Mujeres Migrantes y Refugiadas de Venezuela y Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V).

Comité Esperanza de Madre,⁴⁴ con campo de acción en la frontera colombo-venezolana, o la Asociación de Familiares de Migrantes Desaparecidos en Guatemala.⁴⁵

Es necesario también hacer referencia a la situación en la que se encuentran las mujeres, personas LGBTQ+ e indígenas en Latinoamérica, quienes, tal como lo señala la Recomendación núm. 39 del Comité de la CEDAW, enfrentan discriminación y violencia de género, cometidas con frecuencia por actores estatales y no estatales. De acuerdo con la Recomendación, estas prácticas son muy extendidas a lo largo del territorio latinoamericano, y a menudo quedan impunes.⁴⁶ También indica que las mujeres y las niñas indígenas corren un riesgo desproporcionado de sufrir asesinatos por motivos de género, desapariciones, trata de personas, formas contemporáneas de esclavitud, explotación, prostitución forzada, servidumbre sexual y trabajo doméstico que no es decente, ni seguro ni adecuadamente remunerado.

⁴⁴ EFE. (2023). Madres piden ayuda en la búsqueda de hijos desaparecidos en la frontera colombo-venezolana. 30 de agosto.

⁴⁵ Afamideg. Página de Facebook.

⁴⁶ Gobierno de México. (2023). Recomendación general núm. 39 (2022) Sobre los derechos de las mujeres y las niñas Indígenas. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

En este punto se intentó reflejar los desafíos que se enfrentan en Latinoamérica, que, si bien pueden ser dificultades propias de una región o de un contexto particular, desde la perspectiva de madres y familias pareciera tratarse del mismo camino compartido, sin importar el país en el que se encuentren. La angustia del no saber, las trabas burocráticas para iniciar las investigaciones, el recorrido por hospitales y morgues, la pegatina de afiches y la permanencia en un limbo permanente en el que los dormitorios y las cosas de quienes no están se mantienen intactas para que así los encuentren al regresar.

Estas historias se repiten en todos los países de la región; sobre todo, en las zonas más desfavorables, donde el acceso igualitario a la justicia cuesta más. Estas realidades compartidas obligan a los Estados y a la comunidad internacional a diseñar políticas en materia de búsqueda e identificación de personas con una perspectiva transnacional que identifique los problemas y desafíos particulares de cada región y conforme equipos de cooperación para la búsqueda de sus conacionales.

FALENCIAS EN LAS DIFERENTES ETAPAS DE LA INVESTIGACIÓN EN CASOS DE PERSONAS DESAPARECIDAS

En este apartado se analizarán las falencias al momento de tomar una denuncia por desaparición, así como también aquellas que ocurren durante la investigación, con el objeto de señalar que lo evidenciado en el caso de Ivette Melissa Flores Román sucede con frecuencia en las investigaciones de mujeres desaparecidas.

El momento de la denuncia

Desde el primer instante en que se advierte la ausencia de una persona y la inmediata concurrencia de familiares para avisar a las autoridades, suele suceder que hay comportamientos o comentarios para desalentar esa denuncia o directamente la negativa a tomarla, pidiéndole a los denunciantes que regresen en 24 o 48 horas, requisito ficticio que con dificultad se pueda encontrar plasmado en algún reglamento policial.

El momento de la denuncia es primordial en toda investigación, debido a que de ella deben surgir las primeras medidas de búsqueda; sobre todo, si se trata de un caso en el que corre riesgo la vida de la víctima (lo que debería

presumirse para actuar de forma diligente). Si la denuncia se toma sin una escucha activa y sin prestar atención a los detalles, es posible que el agente de policía que lo hace pierda detalles importantes para iniciar la investigación. En ocasiones, cuando se analizan casos de larga data, conocidos por lo común como «casos fríos», se suele observar que los mismos llegan a ese estadio a raíz de una deficiente investigación inicial.

En este sentido, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), en el Manual de Instrucción para la Evaluación de la Justicia Penal, establece lo siguiente:

La denuncia inicial del delito y las medidas adoptadas inmediatamente después se consideran de extrema importancia. Los investigadores suelen hablar de la «hora de oro» que sigue a la comisión de un delito, durante la cual las pruebas se mantienen frescas, las muestras forenses no se han contaminado, todavía hay testigos en la zona y, muchas veces, también está ahí el sospechoso.⁴⁷

En este sentido, en el dictamen del Comité de la CEDAW que aquí comentamos, destacó que:

⁴⁷ UNODC. (2010). Policía. Investigación de delitos. Manual de Instrucción para la Evaluación de la Justicia Penal. 3, p. 11.

el Ministerio Público de Iguala no aplicó al recibir la denuncia, ni posteriormente, los estándares vigentes en el momento para la búsqueda de mujeres desaparecidas, ni tuvo en cuenta, para realizar acciones de búsqueda inmediata, el riesgo de que su hija podía sufrir violencia de género. La falta de acciones inmediatas llevó a perder los primeros días para realizar la búsqueda.⁴⁸

En esta primera etapa de la investigación entran en danza también los prejuicios y los estereotipos de género que parecieran responsabilizar a las víctimas por su desaparición. Se tienen numerosos ejemplos en nuestros países que demuestran estos hechos, hasta el punto de que familiares que se acercan a hacer los reportes por sus hijas desaparecidas, reciben preguntas o comentarios prejuiciosos acerca del estilo de vida de las mujeres y niñas, referencias a su vida social, parejas sexuales, si eran buenas estudiantes o si les gustaba salir de fiesta.

Guatemala fue condenada por la CortelDH, por la desaparición y posterior feminicidio de María Isabel Veliz Franco, en donde la madre de la adolescente alegó que los técnicos en investigaciones criminalísticas encarga-

⁴⁸ ONU CEDAW, 2022, párr. 5.2, p. 9.

dos del caso habían apodado a su hija como «la loca», debido a su forma de vestir, su vida social nocturna y sus creencias religiosas, señalando como móvil del delito la posible infidelidad de María Isabel hacia su novio. Asimismo, cuando la madre acudió a la Fiscalía para conocer de los avances del caso de su hija, le indicaron que la habían asesinado por prostituta y se burlaron del caso.⁴⁹ Una toma de denuncia a tiempo, en un marco de respeto y contención, entendiendo lo traumático de la situación para quienes se acercan a realizar el reporte, puede significar encontrar con vida a una mujer desaparecida.

⁴⁹ CortelDH. (2014b). Caso Veliz Franco y otros vs. Guatemala. Sentencia de 19 de mayo de 2014 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Caso 12.578. Serie C, núm. 277.

La investigación

Como lo destacan Velasco-Domínguez y Castañeda-Xochitl,⁵⁰ las desapariciones de mujeres jóvenes pueden estar relacionadas con trayectorias de violencia de género (*continuum* de violencia), vividas por las mujeres en diferentes ámbitos: familiar, de la pareja íntima, violencia comunitaria o una combinación de estas (incluido el acoso sexual) que desembocan en feminicidios cometidos por personas conocidas o desconocidas por la víctima y que buscan ocultarlos del conocimiento público. A este fenómeno, las autoras lo llaman «feminicidios encubiertos».

Compartiendo el criterio de las autoras, se entiende que las investigaciones deben ser llevadas adelante de acuerdo con las directrices vertidas en las sentencias de la CorteIDH que se mencionaron en este trabajo, o en las recomendaciones efectuadas por el Comité de Expertas del MESECVI o los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas del Comité contra la Desa-

⁵⁰ Velasco-Domínguez, María de Lourdes y Castañeda-Xochitl, Salomé. (2020). Desaparición de mujeres y niñas en México: aportes desde los feminismos para entender procesos macrosociales. *Iconos. Revista de Ciencias Sociales* 67.

parición Forzada de la ONU.⁵¹ Es lamentable que ninguna de ellas fuera cumplida en el caso de Ivette Melissa Flores Román, aun cuando la misma tuvo lugar en un contexto claramente violento, en el cual fue secuestrada, junto con Alba Itzel Osorio Mota, el 24 de octubre de 2012. Por el contrario, la familia recibió respuestas dilatorias e insuficientes en investigaciones tardías o inexistentes que la revictimizaron, tras las múltiples instancias a las que fueron sometidas.⁵²

De acuerdo con los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas, las búsquedas deben tener una serie de características: ser llevadas adelante con la presunción de que la persona desaparecida se encuentra con vida, respetuosas de la dignidad humana, en el marco de una política pública, con enfoques diferenciales, respetando el derecho de participación. Deben ser inmediatas, permanentes, integrales, entendiendo el contexto de vulnerabilidad de los migrantes; ser organizadas de manera eficiente, usando la información en forma correcta, trabajando de manera coordinada, en concordancia con la investigación penal, en

⁵¹ OEA, 2018 y ONUDH México. (2019). Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas. Comité de la ONU contra la Desaparición Forzada.

⁵² ONU CEDAW, 2022, párr. 2.5, p. 2.

condiciones seguras, independientes e imparciales, de acuerdo con protocolos que sean públicos. Al analizar casos de desapariciones de mujeres en Latinoamérica, se observa cómo estos principios se incumplen de manera sistemática. Para ejemplificar, a continuación se muestran algunos casos.

En el caso de Ivette Melissa Flores Román, el enfoque de género estuvo ausente a lo largo de todo el proceso. Aún más, resulta sorprendente que una Fiscalía Especializada en Género, en un caso en el que una adolescente es secuestrada, junto con otra mujer, que sufrió vejaciones a manos de un grupo de varones, considere que no son hechos de violencia contra la mujer. Sorprende aún más el hecho de que dicha incompetencia haya sido declarada sin siquiera escuchar a Alba Itzel Osorio Mota, a quien se tomó declaración recién, cuatro años después, el 13 de julio del año 2016.⁵³

Las búsquedas deben ser coordinadas. Las agencias a cargo deben compartir y cotejar la información con otras instituciones. En Tucumán, Argentina, en el año 2000 desapareció Pamela Laime, cuando tenía 17 años, siendo buscada por su madre de manera incansable

⁵³ ONU CEDAW, 2022, párr. 2.8, p. 3.

durante 10 años. Por una azarosa casualidad, un policía retirado de la provincia vio una entrevista periodística brindada por la madre de Pamela Laime, reclamando por la aparición de su hija; al ver la fotografía de la joven y la fecha de su desaparición, sospechó que se trataba de un caso de feminicidio, en cuyo tratamiento había intervenido años atrás. Fue con el aporte de su información que pudo saberse que el mismo día de su desaparición, Pamela Laime había sido víctima de un feminicidio. Este caso, junto con otros numerosos, llevan también a sostener la importancia del relevamiento, el registro y la comparación de los datos de las personas halladas con identidad desconocida (NN) con aquellos de las personas desaparecidas; es un procedimiento que demanda una metodología de trabajo sistemática, interdisciplinaria e interjurisdiccional.

Somos testigos a menudo de la falta de dignidad humana con la que se desarrollan las investigaciones en casos de personas desaparecidas. Procesos sin empatía, donde las familias que buscan no reciben información acerca de las medidas que se llevan adelante, en las que no son escuchados ni son parte. Para ejemplificar esto, se cita el caso de desaparición y posterior feminicidio en Guatemala de Claudina Velázquez. Tal como se señala en la sentencia condenatoria de la CorteIDH, de-

bido a que en el lugar en que se encontró el cuerpo sin vida de la joven y en la morgue del Organismo Judicial no se tomaron sus impresiones dactilares, las autoridades judiciales arribaron al sitio donde estaba siendo velado el cuerpo el 13 de agosto de 2005 y practicaron la toma de huellas.

El padre de la víctima, ante este avasallamiento y la falta de respeto durante el duelo familiar, intentó oponerse a esa medida, siendo advertido de la posibilidad de acusarlo de obstrucción a una investigación y a la justicia y agregando que, además, si el caso de Claudina Isabel llegase a juicio, este podría verse afectado, al no constar de parte de ellos la identificación del cadáver. Bajo estos argumentos y por consejo de un amigo abogado de la familia, accedió a la toma de huellas. A solicitud de su padre, el cuerpo de Claudina Velásquez fue trasladado a un área privada de la funeraria para tal fin.⁵⁴

Por lo anterior y para finalizar este apartado, cabe citar lo señalado por la CorteIDH, al manifestar que las autoridades estatales tienen la obligación de investigar *ex officio* las posibles connotaciones discriminatorias por razón de género en un acto de violencia perpetrado

⁵⁴ CorteIDH, 2015, párr. 62, p. 23 y 24.

contra una mujer, especialmente cuando existen indicios concretos de violencia sexual de algún tipo o evidencias de ensañamiento contra el cuerpo de la mujer (por ejemplo, mutilaciones); o bien, cuando dicho acto se enmarca dentro de un contexto de violencia contra la mujer que se da en un país o región determinada.⁵⁵ Asimismo, la investigación penal debe incluir una perspectiva de género y realizarse por funcionarios capacitados en casos similares y en atención a víctimas de discriminación y violencia por razón del género.⁵⁶

CONCLUSIONES

Como se quiso señalar a lo largo del artículo, son muchos los desafíos en Latinoamérica en materia de investigaciones criminales en casos de mujeres desaparecidas. Es por lo que resulta importante celebrar este dictamen del Comité, como un avance para cambiar esta realidad, ya que el mismo representa un paso más hacia el objetivo de lograr investigaciones con perspectiva de derechos humanos.

⁵⁵ CortelDH, 2014, *supra*, párr. 187, p. 66.

⁵⁶ Cfr. CortelDH, 2009, párr. 455, p. 115 y CortelDH. (2014a). Caso Espinoza Gonzáles vs. Perú. Sentencia de 20 de noviembre de 2014 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C núm. 289, *supra*, párr. 24, p. 9.

Resta un largo camino aún en el que debemos pensar lo transversal del fenómeno de la desaparición de personas y la obligatoriedad de abordar al mismo de forma integral, multidisciplinaria y transnacional. Bregar por verdaderas políticas públicas, no meramente de maquillaje para cumplimentar desde lo formal, sino diseñar políticas que comprendan que detrás de cada expediente existen madres, padres, hijos y amigos que esperan que sus personas desaparecidas vuelvan a casa, o al menos puedan tener la certeza de su suerte.

Celebro y agradezco este documento del Comité y la posibilidad de hacer un comentario al mismo, así como también destaco el trabajo de I(dh)reas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, AC y el CENADEH «Rosario Ibarra de Piedra», no solo por el acompañamiento a la familia de Ivette Melissa Flores Román, sino por lo que puede representar para las familias que a lo largo del continente buscan a sus hijas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja). (2022). La Conferencia Nacional de Familiares de Personas Desaparecidas em Brasil busca terminar con la indiferencia. Comunicado de prensa. 29 de agosto.

Disponible en: <https://www.icrc.org/es/document/la-conferencia-nacional-de-familiares-de-personas-desaparecidas-en-brasil>

CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos). (2015). *Movilidad humana. Estándares interamericanos. Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*.

Corte IDH (Corte Interamericana de Derechos Humanos). (2009). Caso González y otras («Campo Algodonero») vs. México. Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas). Serie C núm. 205. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf

_____. (2014a). Caso Espinoza Gonzáles vs. Perú. Sentencia de 20 de noviembre de 2014 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C núm. 289. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_289_esp.pdf

_____. (2014b). Caso Veliz Franco y otros vs. Guatemala. Sentencia de 19 de mayo de 2014 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Caso 12.578. Serie C núm. 277. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_289_esp.pdf

_____. (2015). Caso Velásquez Paiz y otros vs. Guatemala. Sentencia de 19 de noviembre de 2015 (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C núm. 307. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_307_esp.pdf

EFE. (2023). Madres piden ayuda en la búsqueda de hijos desaparecidos en la frontera colombo-venezolana. 30 agosto. Disponible en: <https://efe.com/mundo/2023-08-30/madres-piden-ayuda-en-la-busqueda-de-hijos-desaparecidos-en-la-frontera-colombo-venezolana/>

GOBIERNO de México. (2023). Recomendación General núm. 39 (2022) sobre los derechos de las mujeres y niñas indígenas. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Consultado el 25 de agosto de 2023. Disponible en: <https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/834460/Recomendacion-39-CEDAW-Derechos-mujeres-ninas-indigenas.pdf>

IOM (Organización Internacional de Migraciones). (s/f). Características Demográficas Generales de las Mujeres Migrantes y Refugiadas de Venezuela. Disponible en: <https://dtm.iom.int/sites/g/files/tmzbd11461/files/reports/ES-1-demografia%20%28V4%29ML.pdf>

MINISTERIO de Seguridad, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Ministerio de las Mujeres, Géne-

ros y Diversidad (2022). *Guía de actuación para la búsqueda de mujeres y LGBTI+ desaparecidas en contexto de violencias por motivos de género*. Argentina. Consultado el 25 de agosto de 2023. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/12/guia_de_actuacion_para_la_búsqueda_de_mujeres_y_lgbti_1.pdf

OEA (Organización de los Estados Americanos). (2018). Recomendación General del Comité de Expertas del MESECVI (No.2) Mujeres y niñas desaparecidas en el Hemisferio. Consultado el 25 de agosto de 2023. Disponible en: <https://www.oas.org/es/mese-cvi/docs/RecomendacionMujeresDesaparecidas-ES.pdf>

ONU (Organización de las Naciones Unidas). (1996). Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. Beijing, 4 a 15 de septiembre de 1995. Disponible en: <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/Beijing%20full%20report%20S.pdf>

ONU CEDAW. (Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer). (2022). Dictamen del Comité en virtud del artículo 7, párrafo 3, del Protocolo Facultativo respecto de la comunicación núm. 153/2020. CEDAW/C/83/D/153/2020. 15 de noviembre de 2022. Versión avanzada sin editar. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1IJkPNEMGyqyA_vbJ3AxyI-qS01-C-mWkx/view?usp=share_link

ONU Mujeres. (s/f). Incorporación de la perspectiva de género. Sitio web. Disponible en: <https://www.unwomen.org/es/how-we-work/un-system-coordination/gender-mainstreaming>

ONUDH México (Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos). (2019). Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas. Comité de la ONU contra la Desaparición Forzada. Consultado el 25 de agosto de 2023. Disponible en: https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CED/PrincipiosRectores_DigitalisedVersion_SP.pdf

RPP Noticias. (2020). Testimonio de las madres de mujeres desaparecidas [video] YouTube. Disponible en: https://youtu.be/T08WRfu4uN0?si=e8Njulk_jjy-QUOHO

UNODC (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito). (2010). Policía. Investigación de delitos. Manual de Instrucción para la Evaluación de la Justicia Penal. 3. Consultado el 25 de agosto de 2023. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Crime_Investigation_Spanish.pdf

Velasco-Domínguez, María de Lourdes y Castañeda-Xochitl, Salomé. (2020). Desaparición de mujeres y niñas en México: aportes desde los feminismos para entender procesos macrosociales. *Iconos*.

Revista de Ciencias Sociales 67: Consultado el 25 de agosto de 2023. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/crimeprevention/Crime_Investigation_Spanish.pdf

Redes virtuales y sitios web

AFAMIDEG (Asociación de Familiares de Migrantes Desaparecidos en Guatemala). Página de Facebook. Disponible en: <https://www.facebook.com/profile.php?id=100082052739238>

COMISIÓN Nacional de Búsqueda. Disponible en: <https://comisionacionaldebusqueda.gob.mx/>

PLATAFORMA de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V). Disponible en: <https://www.r4v.info/es/rmrp2023-2024>

REGISTRO *Nacional* de Desaparecidos. Disponible en: medicinalegal.gov.co/rnd-registro-de-desaparecidos

SISTEMA *Federal* de Búsqueda de Personas Desaparecidas y Extraviadas. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/seguridad/personasextraviadas>

Capítulo IV

Rol de la Secretaría de Gobernación de México ante las recomendaciones de organismos internacionales

Nancy Desiderio Noyola

INTRODUCCIÓN

Hoy en día es un hecho que, de acuerdo con el Artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el derecho internacional de los derechos humanos forma parte del marco constitucional y de nuestro sistema jurídico mexicano; de manera particular, dentro del catálogo de obligaciones genéricas y deberes específicos que tiene el Estado mexicano en la materia está que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias los promuevan, respeten, protejan y garanticen, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

En ese sentido, la reforma constitucional del 10 de junio de 2011 incluyó en el tercer párrafo del Artículo primero, la obligación de todas las autoridades de prevenir, inves-

tigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. Posteriormente, el desarrollo interpretativo en cuanto a la reparación del daño para víctimas de violaciones a esos derechos y víctimas del delito se estableció en la Ley General de Víctimas (LGV), publicada el 3 de enero de 2013 en el Diario Oficial de la Federación (DOF). De acuerdo con el último párrafo de su primer artículo, la reparación integral comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica.⁵⁷

La reparación integral por violaciones a derechos humanos en nuestro sistema jurídico mexicano es una obligación que tiene el Estado y un derecho de las víctimas. Estas dos dimensiones se sustentan en el Sistema Universal⁵⁸ y en el Sistema Interamericano⁵⁹. Al respecto, la

⁵⁷ Artículo 1 de la Ley General de Víctimas.

⁵⁸ Como parte del Sistema Universal, los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, aprobados en la Resolución 60/147 por la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de 2005, definen los primeros elementos de responsabilidad y acceso de las víctimas a una reparación no solo de carácter indemnizatorio, sino que sea proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido.

⁵⁹ En el Sistema Interamericano, el derecho a una reparación se desprende principalmente de los Artículos 2 y 63, párr. 1, de la Convención Americana sobre Derechos, así como de la jurisprudencia.

doctrina de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha desarrollado que en torno a la reparación se tienen diversas concepciones y elementos, los cuales han quedado evidenciados en el amparo directo en revisión 5826/2015. De acuerdo con la SCJN:

la reparación de una violación a derechos humanos tiene como finalidad intentar regresar las cosas al estado que guardaban antes del hecho victimizante, lo cual exige la contención de las consecuencias generadas y su eventual eliminación o, en caso de no ser posible, disminución. Esto implica que las distintas medidas que forman parte de lo que se conoce como reparación integral no deban valorarse bajo un esquema sucesivo —en el cual si una no funciona se intenta otra—, sino a partir de un enfoque simultáneo, en el que se busque la reparación de cada uno de los derechos afectados.⁶⁰

dencia generada en las sentencias de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos. El Artículo 63, párr. 1 de la Convención indica: «Cuando decida que hubo violación de un derecho o libertad protegidos en esta Convención, la Corte dispondrá que se garantice al lesionado en el goce de su derecho o libertad conculcados. Dispondrá asimismo, si ello fuera procedente, que se reparen las consecuencias de la medida o situación que ha configurado la vulneración de esos derechos y el pago de una justa indemnización a la parte lesionada».

⁶⁰ SCJN. (2016). Amparo Directo en Revisión 5826/2015. Segunda Sala. Ministro ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, 8 de junio de 2016. Recuperado el 9 de agosto de 2023. Disponible en: <https://www.sitios.scjn.gob.mx/cec/sites/default/files/page/files/2021-06/ADR%205826-2015.pdf>

En este texto se abordarán las obligaciones del Estado mexicano frente a la resolución del Comité de la CE-DAW en el caso de Ivette Melissa Flores Román, desaparecida desde el 24 de octubre de 2012, y vista por última vez en Iguala, Guerrero. En el caso de la desaparición de personas, la principal obligación del Estado en materia de reparación es buscar a la víctima. Al respecto, resulta necesario contemplar lo señalado por la SCJN en el amparo en revisión 1077/2017, donde establece que la desaparición forzada de personas es una violación grave de derechos humanos. Por lo tanto, demuestra la incapacidad del Estado de garantizar el derecho a la integridad, seguridad, libertad y dignidad de las personas, de manera que no solo es la obligación de castigar a los responsables, sino de la búsqueda de la persona desaparecida, con toda la fuerza institucional disponible y con toda la coordinación institucional necesaria para lograrlo.⁶¹

⁶¹ SCJN. (2021). Amparo en Revisión 1077/2019. Quejosos y Recurrentes: *Julia*, por propio derecho y en representación de su hijo, *Emiliano*. Primera Sala. Ministro ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, 16 de junio de 2021. Recuperado el 9 de agosto de 2023. Disponible en: <https://www.scjn.gob.mx/derechos-humanos/sites/default/files/sentencias-emblematicas/resumen/2022-05/Resumen%20AR1077-2019%20DGDH.pdf>

De igual forma, la SCJN indica que el enfoque diferencial alude a la introducción de una perspectiva de diversidad en los procesos de búsqueda de las personas y en la atención y consideración de quienes las buscan; por lo tanto, es un imperativo que las autoridades analicen las causas, consecuencias e impactos diferenciados de la desaparición de personas debido al género, la pertenencia étnica, la condición de discapacidad, la edad, entre otros factores de exclusión que determinan la forma y patrones de la desaparición.

Frente a este panorama, la obligación de búsqueda por parte de las autoridades mexicanas de todos los niveles de gobierno no debe detenerse hasta que exista certeza del paradero de la persona desaparecida, que se constate que está bajo la protección de la ley o que haya sido plenamente identificada y entregada a sus familiares en condiciones de dignidad y de respeto por su sufrimiento. Es bajo este criterio que las autoridades deben de regir sus acciones y garantizar a las personas que los procedimientos de investigación, búsqueda, sanción y reparación no sean obstaculizados por deficiencias institucionales y falta de coordinación.

Si bien es cierto que dentro del régimen jurídico mexicano la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de

Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, publicada el 7 de noviembre de 2017 en el DOF, define la distribución de competencias y la manera en cómo se coordinan las autoridades de los distintos órdenes de gobierno para buscar a las personas desaparecidas y esclarecer los hechos, aún es necesario fortalecer la coordinación entre las autoridades y garantizar que el Sistema Nacional de Búsqueda genere las bases de las políticas públicas y procedimientos entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno para la búsqueda, localización e identificación de las personas.

No debe pasar desapercibida la manera en que las víctimas indirectas sufren la situación, una vez cometida las violaciones, los daños causados y el tiempo que toma el acceso a la justicia. La SCJN en el amparo en revisión 1077/2019 indicó que es innegable que la desaparición de personas no solo interrumpe y afecta definitivamente la realización del proyecto de vida de las víctimas indirectas, también consideró la importancia de la celeridad y continuidad de las investigaciones para evitar una mayor afectación.

EL CUMPLIMIENTO DE DECISIONES INTERNACIONALES

De acuerdo con el Artículo 27, fracción VII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de Gobernación (Segob) vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las autoridades de todos los órdenes y niveles de gobierno, así como coordinar, en vinculación con las organizaciones de la sociedad civil, la promoción y defensa de los derechos humanos y dar seguimiento a la atención de las recomendaciones que emitan los organismos competentes en dicha materia.

De igual manera, tiene la obligación de dictar medidas para el cumplimiento de los pronunciamientos derivados de casos individuales por presuntas violaciones a derechos humanos, emitidos por organismos internacionales de derechos humanos, específicamente por los órganos de supervisión de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).⁶²

⁶² El Estado mexicano ha ratificado los principales instrumentos de los sistemas universal e interamericano de derechos humanos. Con relación al Sistema de Naciones Unidas, es parte de los nueve tratados fundamentales, así como de los protocolos facultativos, y ha reconocido la competencia de los órganos de supervisión para el conocimiento de comunicaciones por presuntas violaciones a las disposiciones convencionales, aceptando la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, el 3 de

De forma específica, dentro del esquema administrativo, y de acuerdo con el Artículo 43, fracciones VII y XII, del Reglamento Interior de la Segob, es la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos la encargada de vincular acciones con organismos nacionales e internacionales en esa materia, para la colaboración y atención de esos asuntos y promover ante las dependencias y entidades de la administración pública federal acciones de cumplimiento de los compromisos internacionales.

Lo anterior deja de manifiesto que el Estado mexicano cuenta con un régimen jurídico concreto y un esquema administrativo que determina medidas, acciones y procedimientos claros para el cumplimiento de las decisiones emitidas por los organismos internacionales. Es así como se publicaron en el DOF los Lineamientos para la coordinación en el cumplimiento de las decisiones de organismos internacionales de dere-

mayo de 2002; del Comité de Derechos Humanos, el 3 de mayo de 2002; del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, el 3 de mayo de 2002; del Comité contra la Tortura, el 15 de junio de 2006; del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, el 2 de mayo de 2008; del Comité para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias, el 3 de mayo de 2002; así como del Comité contra las Desapariciones Forzadas, el 18 de septiembre de 2020.

chos humanos al Estado mexicano,⁶³ los cuales establecen las directrices para la coordinación, atención y seguimiento a cargo de la Coordinación para la Atención de Casos en Organismos Internacionales de Derechos Humanos, adscrita a la Unidad para la Defensa de los Derechos Humanos de la Segob, de las acciones relacionadas con el cumplimiento de las decisiones del Sistema Universal de Derechos Humanos para el Estado mexicano.

Estos Lineamientos establecen las directrices de las acciones a cargo de la Segob para coordinar, atender y dar seguimiento en conjunto con las dependencias y entidades de la administración pública en sus tres órdenes y niveles de gobierno –de acuerdo con sus atribuciones–, obligadas al cumplimiento de las decisiones de organismos internacionales de derechos humanos.

Aunado a lo anterior, una de las acciones específicas establecidas en dichos Lineamientos es el diseño de un plan de trabajo con un enfoque de derechos humanos

⁶³ DOF. (2023). Lineamientos para la coordinación en el cumplimiento de las decisiones de organismos internacionales de derechos humanos al Estado mexicano, 02/05/2023. Recuperados el 4 de agosto de 2023. Disponible en: <http://www.internacionalesddhh.segob.gob.mx/work/models/CAIDH/Documentos/PDF/120-UAJ-DCC-2441-2021.PDF>

y perspectiva de género, el cual es construido entre la Segob, las autoridades responsables del cumplimiento, las personas víctimas, así como sus representantes. Estas acciones obedecen al principio de participación conjunta, contemplado en el Artículo 5 de la LGV y para el caso de las personas desaparecidas también el Artículo 5 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Este principio comprende la implementación del Estado de diversas medidas de ayuda, atención, asistencia y reparación integral, con el apoyo y colaboración de la sociedad civil y el sector privado, incluidos los grupos o colectivos de víctimas, así como el derecho de las víctimas a colaborar con las investigaciones y las medidas para lograr superar su condición de vulnerabilidad, atendiendo a su contexto.

Para el caso concreto de personas desaparecidas, se permite la participación directa de los familiares en las tareas de búsqueda, incluido el diseño, aplicación y evaluación de las acciones en casos particulares, como en políticas públicas y prácticas institucionales. Bajo estos criterios, es importante decir que la finalidad del plan de trabajo, coordinado desde la Segob, es materializar

la implementación de acciones reales por parte de las autoridades involucradas en el seguimiento y cumplimiento; de igual forma, establece plazos, atendiendo los tiempos señalados en las decisiones de los organismos internacionales y en los acuerdos que de manera conjunta se establecen con las víctimas.

Es así como el rol de la Segob frente a las decisiones de los organismos internacionales derivados de casos individuales por presuntas violaciones a derechos humanos es coordinar las acciones para que, en conjunto con las autoridades responsables y las encargadas del cumplimiento de estas, así como las víctimas y sus representantes, establezcan acciones para acceder sin dilación a la justicia y a todos los mecanismos para la reparación.

De manera particular, en los casos de desaparición forzada es un imperativo que esta coordinación garantice la participación de las autoridades responsables en todos los niveles: federal, estatal y municipal, y que cuente con recursos, protocolos, procedimientos necesarios y adecuados.

DICTAMEN DEL COMITÉ DE LA CEDAW SOBRE EL CASO DE IVETTE MELISSA FLORES ROMÁN

La desaparición forzada de Ivette Melissa Flores Román, además de ser el caso en donde por primera vez el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra las Mujeres, órgano encargado de interpretar la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), emite recomendaciones al Estado por su responsabilidad internacional frente a las violaciones a derechos humanos, demuestra las carencias institucionales, falta de la debida diligencia de las autoridades para iniciar las investigaciones, la búsqueda, el establecimiento de sanciones y mecanismos de reparación, la falta de aplicación de perspectiva de género en todas las investigaciones y diligencias, las carencias de personal capacitado y sensibilizado que no evitó la victimización secundaria de las víctimas e impidió el ejercicio de sus derechos, exponiéndolas a sufrir un nuevo daño por la conducta de los servidores públicos.

Estos hechos revelan que, a pesar de que el Estado mexicano cuenta con mecanismos para la atención de la desaparición forzada de mujeres, los cuales se sostienen bajo el antecedente que cambió la forma en

que debe de atenderse este tipo de desapariciones y la necesidad de juzgar e investigar con perspectiva de género, como lo fue la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) en el Caso González y Otras («Campo Algodonero») vs. México,⁶⁴ las autoridades continúan estigmatizando a las víctimas y siguen sin conocer los protocolos de actuación para la atención, por lo que no consideran el contexto de violencia generalizada y específico en el que ellas viven. En este sentido, es un imperativo que actos como estos se eviten y que el Estado disponga de todos los medios humanos y materiales para evitar que se siga perpetrando esta violencia estructural.

El dictamen del Comité de la CEDAW consideró el patrón de desapariciones de mujeres en el estado de Guerrero en 2012 y la impunidad prevaleciente, y encontró responsable al Estado mexicano en la desaparición forzada de Ivette Melissa Flores Román.⁶⁵ Por ello, estimó

⁶⁴ CorteIDH. (2009). Caso González y Otras («Campo Algodonero») vs. México (2009). Sentencia de 16 de noviembre de 2009 (Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas). Recuperado el 9 de agosto de 2023. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf

⁶⁵ ONUCEDAW. (2022). Dictamen del Comité en virtud del artículo 7, párrafo 3, del Protocolo Facultativo respecto de la comunicación núm. 153/2020, CEDAW/C/83/D/153/2020. Versión avanzada sin editar. Recuperado el 9 de agosto de 2023. Disponible en: https://www.idheas.org.mx/wp-content/uploads/2022/11/CEDAW_C_83_D_153_2020_34697_S.pdf

que si bien su desaparición forzada no resultó directamente imputable al Estado, sí se le atribuye esta violación, ante la falta de la debida diligencia para prevenirla o para combatirla, conforme a las exigencias impuestas por la normativa internacional y la obligación de aplicar en todo momento la perspectiva de género en el caso.

Es así como el Estado mexicano es responsable de haber violado el Artículo 2 de la CEDAW. Como parte de los actos y omisiones destacan la existencia de estereotipos de las autoridades para investigar, así como la decisión de no indagar los hechos como actos de violencia de género, aunque en reiteradas ocasiones fue solicitado por Sandra Luz Román Jaimes (víctima indirecta), madre de Ivette Melissa.

Frente a este contexto, a pesar de contar con un marco normativo que contempla la perspectiva de género en las búsquedas e investigaciones de desapariciones forzadas, como se señala en el Artículo 5 de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (que establece que en las diligencias de la búsqueda de la persona, así como la investigación y juzgar los delitos, se debe

garantizar 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), es un hecho que aún sigue siendo un pendiente por parte del Estado mexicano contar con una verdadera política pública nacional que garantice que las autoridades encargadas en esta materia conozcan sus obligaciones internacionales, así como los protocolos de actuación para la atención de cada caso, ya que actualmente se evidencia el desconocimiento de la ley, de los protocolos de actuación y de los contextos de violencia que viven los grupos vulnerables. El dictamen del Comité apunta lo siguiente:

El Comité reitera que la violencia contra la mujer por razón de género constituye discriminación definida bajo el Artículo 1 de la Convención, y adopta múltiples formas, a saber: actos u omisiones destinados a o que puedan causar o provocar la muerte o un daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico o económico para las mujeres, amenazas de tales actos, acoso, coacción y privación arbitraria de la libertad. En ese contexto, el Comité reitera que las desapariciones de mujeres son una de las manifestaciones más brutales de la violencia por motivos de género, es decir la violencia dirigida contra una mujer por ser mujer o

la violencia que afecta a la mujer de manera desproporcionada. El Comité destaca que las mujeres desaparecidas sufren perjuicios particulares a causa de su género, y que de manera desproporcionada, son objeto de violencia sexual y otras formas de violencia por razón de género en este contexto.⁶⁶

De igual forma, el Comité de la CEDAW observó que las acciones de las autoridades mexicanas han sido insuficientes para reparar las violaciones de los derechos de Ivette Melissa Flores Román, así como los de su madre. Además de lo anterior, es necesario tener presente y concientizar el tiempo que ha tardado el poder acceder a la justicia: diez años (2012 a 2022) para que un organismo internacional reconociera la responsabilidad internacional del Estado mexicano y emitiera recomendaciones para la búsqueda, investigación y reparación de las víctimas.

Sobre lo anterior, es fundamental que las autoridades mexicanas, conscientes de los años de búsqueda y acceso a la justicia de las víctimas, coordinen y ejecuten exhaustivamente todas las acciones para la búsqueda de Ivette Melissa Flores, pero no solo ello; las autorida-

⁶⁶ CEDAW, 2022, párr. 7.4, p. 13. El pie de página contenido en la cita textual (8), pertenece a la Recomendación General núm. 35, párr. 14.

des tienen la obligación de reparar sin dilación a las víctimas indirectas y asegurarles el acceso a la justicia, bajo los principios de participación conjunta, considerando en todo momento las solicitudes y necesidades de estas.

En este sentido, la primera recomendación emitida por el Comité de la CEDAW fue la de asegurar la coordinación y participación de todos los niveles: federal, estatal y municipal, y establecer una estrategia integral para la búsqueda exhaustiva de Ivette Melissa que determine las acciones a realizar de manera integrada, eficiente y coordinada, cuya implementación cuente con los recursos, protocolos y procedimientos necesarios y adecuados.

Respecto de este primer resolutivo, es importante resaltar que corresponderá a la Segob propiciar la coordinación y participación de las autoridades responsables de todos los niveles, considerando que cada una de las acciones cuente con un enfoque de género e interseccional, y que todas las etapas de la búsqueda se realicen con perspectiva de género y con el personal adecuadamente capacitado, que incluya personal femenino.

Para el caso particular de la desaparición forzada de Ivette Melissa, dentro de las acciones a desarrollar, se debe contemplar un plan de investigación y de búsqueda coordinada entre las instancias dedicadas a ello, como un elemento que fortalece de manera concreta el cumplimiento de los puntos recomendatorios, ya que es un mecanismo que ayuda a garantizar y comprometer acciones concretas, así como a establecer (en conjunto con las víctimas y sus representantes) una estrategia integral para su búsqueda exhaustiva que contenga las acciones, plazos y actividades, y cuya implementación cuente con los protocolos y procedimientos necesarios y adecuados.

Aunado a lo anterior, es imperativo para la Segob transmitirle a las autoridades responsables la necesidad de que en todo momento las acciones de búsqueda, investigación, sanción y reparación se establezcan en estricto apego a los estándares internacionales sobre la desaparición forzada de mujeres, con enfoque de género, aplicando el Protocolo Alba y el Protocolo de Actuación en la Investigación del Delito de Femicidio, y que se cuente con funcionarios públicos sensibilizados en materia de derechos humanos, en particular en los derechos de las mujeres y todos aquellos consagrados en las

convenciones del Sistema Universal de Derechos Humanos y del Sistema Interamericano.

Lo anterior forma parte de acciones de fortalecimiento del Estado mexicano para que cuente con instituciones capacitadas para la búsqueda de las personas. Es así como estas actividades son contempladas a la luz de los principios 10 y 12 de los Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas⁶⁷, emitidos en 2019 por el Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU, el cual de manera específica tiene que ver con el principio de que la búsqueda debe ser organizada de manera eficiente por las instituciones de los Estados; por otra parte, subraya que la búsqueda debe de estar centralizada en un órgano competente que garantice una efectiva coordinación con todas las demás entidades, para que la indagación sea efectiva, exhaustiva y expedita.

Además de las acciones exhaustivas que todas las autoridades deben implementar para dar con el paradero de Ivette Melissa, es importante centrar la atención en los mecanismos que el Estado mexicano debe activar para

⁶⁷ ONUDH México. (2019). Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas. Comité de la ONU contra la Desaparición Forzada. Recuperado el 9 de agosto de 2023. Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/HRBodies/CED/PrincipiosRectores_DigitalisedVersion_SP.pdf

reparar integralmente a las víctimas, a través de medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción, compensación por daño moral y material y de no repetición. Estas deben obedecer a lo determinado en el dictamen, de manera específica en su inciso viii), el cual determina proporcionar una reparación integral, incluida una indemnización suficiente, el acceso a la verdad y disculpas, de forma proporcional a la gravedad y a las consecuencias persistentes de las violaciones de los derechos de la autora (madre de la víctima directa) y de su hija.

Como parte de los trabajos para el cumplimiento de las recomendaciones del Comité, y conscientes de que en todo momento se debe evitar procesos de victimización secundaria, la Segob deberá coordinar los trabajos de las autoridades responsables y definir las medidas necesarias para proteger y preservar la vida e integridad física de la madre de Ivette Melissa, para que pueda desarrollar las actividades relacionadas con la búsqueda de su hija, sin ser objeto de actos de intimidación, violencia y hostigamiento.

Como medidas de no repetición, sin duda, es imprescindible que el Estado mexicano defina una política nacional de prevención y erradicación de las desapariciones forzadas, por lo que todas las autoridades en el marco de

sus responsabilidades deberán abonar, destinar recursos y generar todas políticas públicas concretas para accionar y consolidar el Sistema Nacional de Búsqueda, fortalecer sus herramientas como lo son la consolidación del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, el Registro Nacional de Personas Fallecidas y No Identificadas, el Registro Nacional de Fosas, los cuales deben contar con bases confiables que ayuden al intercambio de datos entre autoridades federales, estatales y municipales, para dar con el paradero de las personas.

Si bien es cierto que el Estado mexicano cuenta con un marco jurídico y con políticas públicas para la atención de las desapariciones forzadas de mujeres, es un hecho también la falta de capacitación y sensibilización de las autoridades de todos los niveles encargadas de atender este tipo de problemáticas, por lo que también es una obligación urgente que se aplique el enfoque de género en la búsqueda, teniendo presente en todo momento el Protocolo Alba y el Protocolo de Actuación en la Investigación del Delito de Femicidio. Asimismo, las decisiones de los organismos internacionales deben ser comprendidas como documentos técnicos y consideradas como base para la actuación de las y los servidores públicos apegada a derechos humanos.

Es así como la determinación del Comité de la CEDAW sobre el caso de Ivette Melissa establece una serie de obligaciones a las autoridades del Estado mexicano, para que se garantice el efecto útil de una norma internacional de derechos humanos y se evite la repetición de estos actos. Por lo tanto, las autoridades tienen la obligación de materializar las acciones para hacer efectiva la búsqueda, investigación, sanción y reparación integral con enfoque de género; de igual manera, garantizar que los actos de los funcionarios públicos no generen victimización secundaria.

Parte II

Escalas locales, familiares e íntimas



Capítulo V

Resonancias de la ausencia y el desasosiego: constelaciones de la desaparición forzada en México

Marcela Landazábal Mora

*Y yo, sin otra fe que tu gesto
avanzaba hacia el campo de las estrellas
como un peregrino de otro tiempo
sin otra escucha que tu presencia
sin concha ni vara de caminante
y me creía siempre, libre de la errancia.⁶⁸*

Souvenir. Henri Lefebvre

INTRODUCCIÓN

El 22 de noviembre de 2022 algunos medios de prensa alertaron sobre el dictamen para México del Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer de la CEDAW, impulsado por el caso de Ivette Melissa Flores Román, desaparecida el 24 de octubre de 2012 en Iguala, Guerrero. En la portada de algunos titulares

⁶⁸ *Et moi, sans autre foi que ton geste/ j'avancais vers le champ des étoiles/ comme un pèlerin d'autrefois/ sans autre écoute que ta présence/ sans coquille ni bâton pérégrinant/ et me croyais à jamais hors de l'errance.* (Lefebvre, 2006, p. 113; traducción propia).

hay una imagen icónica: Sandra Luz Román Jaimes, madre de Ivette Melissa, mira fijamente a la cámara y sostiene la fotografía de su hija, sin rastro. La silueta de la madre es reemplazada a lo largo y ancho de los diarios de prensa en el país por la de otras mujeres jóvenes y viejas, padres, hermanos, niños y cualquier familiar, pariente o amigo que sostiene la imagen de su persona desaparecida.

Con este método reiterativo de difusión en prensa, se produce una fijación mecánica de las imágenes; una saturación de opacidades que resulta en la recepción colectiva de una estética paradójica acerca del problema de la desaparición forzada: por una parte, el reconocimiento de *lo atroz* en todo el territorio nacional, y a la vez el impulso de hacerlo *lejano*, de impedir que esas fuerzas de la aniquilación se aproximen. Todos esos cuerpos que resultan en el paisaje de la violencia, mediados por la mirada curiosa y a la vez indiferente, se hacen *extraños*. Aun así, es necesario comprender que esa forma del dolor personal tiene potencia de hacerse una intimidad de lo social, donde es preciso advertir que falta abonar un camino de sensibilidad compartida para comprender qué es eso del dolor de los *otros* y de *las otras*, iniciando por situar sus rastros de humanidad.

En ese universo relacional de las desapariciones, donde las regulaciones oficiales se tensan con los horizontes silenciados del crimen, la palabra tiene una condición espacial que repercute de manera crítica; es decir, cuestiona, se interpone y transforma diferentes formulaciones de lugar. De ahí el principio de *resonancia*. En consecuencia, el presente capítulo escucha los ecos de la experiencia de Sandra Luz Román Jaimes, buscando aristas de entendimiento a través del diálogo, más allá de esa imagen reducida de una «madre silenciada con un cartel enmudecido».⁶⁹

Es un hecho que, en la enorme dimensión de mutismo que impone la desaparición forzada en México, *hablar* es un acto político que intercepta los intersticios del silenciamiento. Una mujer *extraña* y *ajena* se humaniza en pleno epicentro de la violencia, mediando con su propia voz. En la desaparición forzada (y otras atrocidades altamente estereotipadas por las narrativas mediáticas), volver al estatuto de lo humano implica abordar un

⁶⁹ Sandra Luz nos ha brindado la apertura para que sus palabras acompañen la estructura del libro y para que su presencia se sostenga más allá de esa pulsión reduccionista que la orienta siempre en clave de «madre buscadora». Por eso, no se oculta su nombre. Sin embargo, como medida de protección, algunos nombres o coordenadas que mencionó en la conversación han sido cambiados por términos sustitutos.

proceso de metamorfosis entre lo icónico y la experiencia sin imagen (no solo no inimaginable, sino lo que queda fuera de los reportajes sesgados y de las carpetas de investigación incompletas).

Esta reflexión surge a partir de la presentación del pronunciamiento de la CEDAW en las instalaciones del CENADEH «Rosario Ibarra de Piedra», con la presencia de representantes de I(dh)eas y de otras instituciones, durante el mes de marzo de 2023, y —más adelante— a partir de una conversación sostenida con Sandra Luz —como la mencionaré de aquí en adelante, respetuosamente— en noviembre del mismo año en la Ciudad de México.⁷⁰ El primer apartado aborda las grandes espacialidades de la desaparición forzada en el país; el segundo antepone las afectaciones de los espacios íntimos y las situaciones de amenaza en los emplazamientos de la violencia, y la tercera parte sitúa la tensión entre hostilidad y hospitalidad. El cierre abona una breve reflexión sobre la afirmación de la vida como principio ético y político de justicia, a manos de las madres buscadoras.

⁷⁰ La conversación tuvo lugar el 18 de octubre en las instalaciones de I(dh)eas en la Ciudad de México.

HETEROTOPÍAS: EMPLAZAMIENTOS CONTRA LOS DESPLAZAMIENTOS FORZADOS

El pronunciamiento de la CEDAW y la mediatización del caso, a diez años de los hechos, ha promovido también una tensión particular sobre dos escalas contrapuestas. Por una parte, esa enorme idea de lo que debería hacer México, en tanto Estado, frente al manejo del flagelo de la desaparición forzada; por otra, la escala humana y concreta de Sandra Luz Román Jaimes, como madre en búsqueda de su hija y de los hijos e hijas de muchos *otros* y *otras*. La primera escala engloba los estamentos oficiales, las estadísticas y ese espacio abstracto de lo nacional que se verifica de maneras disímiles en los epicentros de violencia y que atiende a las demandas de justicia social y las trata de nivelar mediante la justicia de Estado (Fraser, 2008; Scott, 2021).

En esa espacialidad homogeneizada a la fuerza resulta la tensión con la segunda escala: aquella de las madres buscadoras, más humana y desigual, más ilegible. Se trata de cómo una escala minúscula y con rostro de mujer, frente a la institucionalidad del Estado, instancia patriarcal por excelencia, provoca un efecto trepidatorio que lo remueve y lo hace sentenciable, al revelar que

el problema se le salió de sus lindes, trascendió el territorio nacional y comprometió escalas internacionales.

La espacialidad de la desaparición forzada, que parece suceder en todas partes y en ninguna, que sucede siempre a *otros* y que sustenta una narrativa mediada por los datos judiciales y de medios masivos que relatan los padecimientos de *otros*, formula diversas yuxtaposiciones de mirada y de clasificación incompatibles entre sí. Hay un núcleo de tensiones que coloca al límite la capacidad social de reconocimiento sobre el *otro* (quien padece las violencias) y lo *(im)propio* (el fenómeno de desaparición sistemático), que lo ubica como algo inapropiable, como una negatividad dispuesta en el reconocimiento colectivo, como un vacío social.

Fue Michel Foucault quien planteó la noción de *heterotopía* como una dimensión crítica acerca del espacialidad, la cual rehúsa a la idea de homogeneidad sobre los horizontes vacíos y a la vez cuestiona los imaginarios de la utopía y la distopía como narrativas de sustitución en dichos espacios [(Foucault, 1966 video)].⁷¹ En este caso, el vacío refiere a una dimensión espacio-temporal de

⁷¹ El autor francés también se distancia de las nociones de distopía y utopía, junto con la heterotopía, para hacer visible una espacialidad

ruptura que reconfigura la vida (tanto de las personas agraviadas como del conjunto de la sociedad a la que pertenecen) en retazos de experiencias irreconciliables, pero engranadas en una lógica sistemática que desfasa la experiencia social de las narrativas dominantes. Se debe franquear la membrana mediática y jurídicista que impone superficies estereotipadas para comprender cómo se expone la vida de buscadoras y buscadores al homicidio, al desplazamiento forzado, a la desintegración familiar, a los sucesivos secuestros de la familia cercana, a más vulneraciones y agravios de la integridad psicológica y física de la red afectiva.

Iguala-Guerrero, una cartografía liminal

Según el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO), en enero de 2024 se contemplan 114,316 personas desaparecidas.⁷² Las autoridades estiman un aumento considerable en esta cifra, teniendo en cuenta que las denuncias se realizan con varios me-

que se concreta en la experiencia múltiple. Afirma: «es igualmente una heterotopía, en la medida en que el espejo existe realmente y en que tiene, en el lugar que ocupo, una suerte de efecto de devolución; es a partir del espejo que yo me descubro ausente en el lugar donde estoy, ya que me estoy viendo allá» (Foucault, 1966, [video]).

⁷² Comisión Nacional de Búsqueda. Sitio web (la página se va actualizando).

ses y hasta años después de los hechos de desaparición, acarreando con ello las complicaciones propias de los procesos de investigación oficial, pero, sobre todo, las nefastas consecuencias que perturban el universo social de las personas desaparecidas. Asimismo, hay una gran cantidad de casos sin denunciar, lo que implica un creciente índice en cifras negras; por lo mismo, de impunidad, dificultad de acompañamiento y desconfianza generalizada por parte de los colectivos de búsqueda hacia las instituciones oficiales encargadas de investigar y asegurar a los responsables. El fenómeno va en incremento.

En solo dos años, del 2021 al 2024, se han reportado más de 20 mil desapariciones a nivel federal.⁷³ De esta enorme cantidad de ausencias, nada más se ha judicializado entre el 2% y el 6% de los casos y se han emitido 36 sentencias en casos de desaparición de personas a nivel nacional (ONU, 2022). Los estados más afectados de la República son Jalisco, Tamaulipas, Ciudad de México, Veracruz, Michoacán, Sinaloa y Guerrero. Este último presenta un historial de violencias que lo han llevado a

⁷³ En las cifras oficiales disponibles al 26 de noviembre de 2021 se encontraban registradas 95,121 personas desaparecidas, de las cuales 112 habrían desaparecido durante la visita del Comité contra la desaparición forzada a México (ONU, 2022).

una notable descomposición social durante las últimas décadas, evidenciando el colapso de las instituciones gubernamentales y de seguridad, así como el fracaso de políticas públicas y otras estrategias de protección de los derechos económicos y sociales de las diferentes comunidades guerrerenses.

La Guerra Sucia, o el tiempo de la Violencia Política de Estado, cobró la mayor cantidad de víctimas en ese estado, situación que derivó en la colusión de las autoridades con fuerzas criminales, consecuencia de la estrategia de control militar para combatir la delincuencia común y la oposición política (Illades y Santiago, 2019; CNDH, 2023). Las desapariciones forzadas se caracterizaron por ser principalmente mecanismos de represión política cometidos por fuerzas armadas y entes gubernamentales, cuyas víctimas eran en su mayoría grupos sociales de oposición (ONU, 2022).

Por otra parte, los efectos contiguos durante la guerra contra el narco, propiciada por Felipe Calderón, donde se desplegó a la fuerza armada para cumplir funciones de seguridad pública, acarrió una diversidad enorme de desplazados, desaparecidos y muertos. El abanico de perpetradores se diversificó y se

hizo extensivo a diferentes sectores de la sociedad (ONU, 2022; Illades y Santiago, 2014). En este marco de agravios a los derechos humanos, se hizo de Guerrero el extremo del deterioro de la violencia en el país, asentando sobre la región el estigma de la violencia, la corrupción y la impunidad. En consecuencia, en el vasto universo de casos sobre desaparición forzada en México se anticipa una racionalidad sistemática de exterminio que amedrenta a regiones históricamente violentadas; allí, Guerrero es un foco de atención.

Desplazamientos de hechos, tiempos y procesos, a la fuerza

El caso de los 43 estudiantes desaparecidos de Ayotzinapa dejó también sobre Iguala una estela de urgencias que anticipó la necesidad de ver otras violencias recurrentes y soterradas en la región. De cierta manera, como caso paradigmático, ejerció un magnetismo particular sobre contextos, cuyas realidades bélicas –ya sea por olvido o por reiteración– se encontraban adormecidas. De esa manera se hace patente el modo en que una profunda conmoción social produce un eco que alumbró la búsqueda de otras verdades dolientes

y de nuevos caminos de justicia que seguramente nunca son suficientes, pero logran abrir surcos de transformación. A esa forma de interacción entre tiempos y espacios conectados de manera súbita por un presente que irrumpió en continuidades aletargadas de tiempos pretéritos, Walter Benjamin la entendió bajo la figura de la *constelación* (2008). Por ello, las desapariciones forzadas y el vasto paisaje de violencias en México no contemplan universos fragmentarios ni segmentos, sino que antepone realidades sistémicas interconectadas que reflejan sus efectos en diferentes momentos e iluminan diferentes escalas de la atrocidad y sus resistencias en el vasto campo de la historia silenciada en el país. Sandra Luz comenta lo siguiente:

Cuando yo inicié, prácticamente, empecé sola, sin conocer ninguna instancia. Fue a raíz de los 43 estudiantes [de Ayotzinapa]. I(dh)eas fue a Iguala, Guerrero, a ver casos de víctimas. Entonces, fueron varias personas que se reunieron; más bien, todas las familias que teníamos familiares desaparecidos, y se hizo una pequeña reunión donde todos dimos nuestro testimonio. Ya I(dh) eas se enfocó en varios acompañamientos para apoyar a las víctimas, y entre esas víctimas estuve yo. Empecé yo, o sea, ¡le eché ganas! Yo sabía que no tenía dinero. Me terminé todo mi capital, pero hice el esfuerzo por

seguir en esta línea, para ser acompañada por la ONG de I(dh)eas. Fue la ONU a Iguala, Guerrero, también, y me dio medidas cautelares, medidas que no se me dieron hasta que I(dh)eas metió el oficio, y, pues... ¡Costó mucho trabajo! Yo sé que nos *bateaban* muchísimo, pero se logró que yo tuviera las medidas cautelares desde el 2019 hasta la fecha. El caso de mi hija yo lo veía muy claro, solo que, pues, me dieron muchas vueltas en la fiscalía, donde me decían: «Tienes que revocar esos abogados, porque solo estorban el procedimiento». Y yo, pues, siempre tuve esos problemas hasta la fecha, en que no quieren que uno esté encima de ellos [la Fiscalía], exigiendo y pidiendo todo lo que se debe hacer. ¡Claro! No se dan respuestas inmediatas, pero, pues, ahí vamos; a paso de tortuga, pero vamos hacia adelante, no vamos hacia atrás.

El relato permite ver la manera en que el caso de los 43 estudiantes atrajo la mirada de diferentes instituciones de nuevo a Iguala para localizarla como un epicentro de violencia. El emblemático caso de los normalistas no se ha resuelto. La decisión final del comité del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), encabezado por Martín Beristain y Angela María Buitrago Ruiz, en su VI Informe Ayotzinapa (GIEI, 2023), da cuenta de los complejos circuitos que debe atravesar

toda investigación que involucre actores armados y actores del Estado para llegar al esclarecimiento de la verdad, comenzando por el ocultamiento de información, a causa de las instituciones encargadas de seguridad, así como las instituciones policiales y militares.

No obstante, pese a que el caso de los estudiantes no se ha esclarecido, permitió que organizaciones defensoras y de litigio estratégico, como I(dh)eas, pudieran reorganizar el mapa de la situación de las familias de *otros* desaparecidos. Hoy en día, el caso de Ivette Melissa tampoco se ha resuelto ni se ha responsabilizado a los perpetradores, pero esa condición de impunidad permitió llegar hasta instancias internacionales para devolver la mirada a Iguala y para alertar que las madres defensoras y otros colectivos no están callados.

Que el pronunciamiento fuera posicionado por la CEDAW es determinante, pues coloca en el centro la necesidad de atender las investigaciones sobre desaparición forzada con perspectiva de género. En este enfoque no se trata solo de contemplar si las víctimas y las personas agredidas son mujeres y sujetos feminizados, importa también el modo en que la violencia institucional de autoridades de carácter penal, judicial, policial y militar se anticipa en

una doctrina marcadamente misógina, donde, con regularidad, su funcionariado participa de una cultura de desdeño sobre cuerpos y territorios fragilizados, empleando las tácticas de sujeción y dominación, propios de las masculinidades bélicas.⁷⁴

Por lo tanto, esa condición recurrente de exposición a la violencia, al expolio y la explotación anticipa una larga memoria de violaciones en todo el horizonte de la vida en Iguala. No se trata de estigmatizar sujetos victimizados, sino de comprender cómo se organiza el terror de modo sistemático hasta hacerse un sustrato identitario. La liminalidad a la que Iguala ha sido condicionado históricamente se debe a su condición de provincia, a su fijación como estado bélico por excelencia y a la condición de albergar uno de los paradigmas recientes de la violencia de Estado, entre otros factores; estos antecedentes sostienen la inercia de sus silenciamientos (CNDH, 2023).

⁷⁴ Al respecto, hay que considerar una de las categorías jurídicas más relevantes en términos de violencia de género, perpetrada particularmente sobre mujeres. El feminicidio fue una antesala para situar en el país una óptica que responsabilice también a las instituciones policiales sobre sus mecanismos de actuación. Pero no es suficiente. (Véase: Segato, 2016; Lagarde en Berlanga Gayón, 2023).

Una territorialidad silenciada es también un espacio-tiempo paralizado. De modo que las organizaciones y las instituciones que velan por la salvaguarda de los derechos humanos están obligadas a emplear su cualidad móvil para desplazarse hacia las zonas estigmatizadas por hechos violentos. Se trata de una exigencia social. En las instituciones (estáticas de por sí), poco se contempla la posibilidad de *ir en busca de* las personas agraviadas, porque en el imaginario genérico de los derechos humanos se espera que sobrevivan, que se desplacen, que lleguen y sean capaces de hablar, de denunciar. Pero este proceso, en medio del asedio del horror y la muerte, requiere constantes adaptaciones en las redes familiares de los desaparecidos que terminan siendo filtros de supervivencia. De ahí la necesidad de comprender la dimensión de territorio más allá de una georreferencia dispuesta en la estadística oficial.

Por el contrario, se trata de habilitar el acompañamiento y la investigación con lo que denomino *tácticas de implicación*. Esto es, hacer uso de la mirada institucional, de las herramientas que se tienen a nivel jurídico, legal, económico, político y ético para encausarlas no solo hacia una idea abstracta de poblaciones afectadas, sino hacia sus territorios y las experiencias di-

versas de violencia que fraguan en paisajes de atrocidad para comprender sus horizontes, pero también para transformarlos.

Las violencias sistemáticas se anticipan en una topografía de relaciones donde se conectan los intereses económicos y políticos, pero, también, donde se organizan, en medio de lo impensado, los colectivos de búsqueda. En contextos de extrema violencia no hay forma de que las víctimas acudan a las autoridades por razones de desconfianza, ante la colusión de las autoridades con el crimen organizado, miedo a represalias y, en muchos casos, por desesperanza. Por lo tanto, toda táctica de implicación exige un desplazamiento físico y epistémico; sobre todo, de los mecanismos de las diversas instituciones, estatales y no gubernamentales, que permita abrigar el fenómeno de las violencias en su complejidad.

Para que un acto de resistencia adquiriera semejante visibilidad se necesitan varias disposiciones: actuar a pesar del miedo, pedir apoyo, lidiar con la incertidumbre y la conciencia verídica de exponerse a perder la vida y, pese a todo, construir acompañamiento entre colectivos, activando de nuevo otro uso de la confianza y actuando con persistencia. El tiempo de la angustia

no concuerda con las prioridades de los sistemas de justicia. Se trata, pues, de una respuesta insospechada a la inercia de crueldad, configurada a través de la propia acción política: diálogo, escucha y paciencia activa. En ese denso mecanismo de desigualdad sistemática, que bascula entre escalas de representación (mediática, legal y simbólica) y visibilidad, los colectivos de búsqueda resultan como una desarticulación impensada; exigen el acompañamiento a sus métodos y la resolución de sus demandas, pero, a la vez, toman palas y mapas, se organizan y se van a cavar la tierra; anticipan la búsqueda por cuenta propia, haciendo presencia y contradiciendo muchas veces las diferentes instancias de representación que los asumen como ausencia.⁷⁵

REFLEJOS Y ESPEJISMOS ANTE LOS TERRITORIOS DE MUERTE

El territorio de las desapariciones no se limita a los campos hallados por los colectivos de búsqueda de personas desaparecidas, ni a las zonas acordonadas con el acompañamiento de policías o guardias desig-

⁷⁵ En el modo en que lo comprende Henri Lefebvre, produciendo un espacio político a partir de la escritura de la presencia política para rebatir la ausencia como ejercicio de invisibilización (Lefebvre, 2006; 2013).

nados por alguna instancia de protección. El territorio de muerte es, en cambio, un dispositivo que atraviesa toda la dinámica de la vida, impone la excepción como regla en todas las escalas domésticas, comunitarias, municipales y estatales para marcar la relacionalidad entre espacios familiares y aquellos de interacciones con *otras* y *otros* semejantes que comparten la condición de búsqueda de sus personas desaparecidas. Sin embargo, el territorio de los espacios domésticos es el más susceptible de ser pasado por alto ante la mirada de las autoridades; a la vez, es el primer horizonte mínimo (o más bien, minimizado) que deviene constante amenaza.

Territorios de desaparición, territorios de desesperación

Narra Sandra Luz:

Por ejemplo, al lado de donde vivo en Iguala, ahí hay una [industria]. [...]. Entonces, ese [lugar] desde que yo era niña se cerró, y en el periodo de 2010 a 2012, hasta el 2014, estaba [ahí] la policía. Eran «los bélicos», se les nombraba. En ese lugar, ahí se metían ellos, ahí se cambiaban, salían, e hicieron un hoyo por la calle de atrás y por ahí entraban y salían. Esa casa estuvo abandonada, ahorita me doy cuenta,

porque abrieron unos portones justo el sábado y mandé a un muchacho de los que trabajan ahí de albañil, y se fue a meter. Y me dice: «Oiga, hay un pozo, pero ya lo llenaron de basura». Dije: «Pero un predio cerrado que nunca se había abierto, ¿cómo se va a llenar rápido de basura?» Quiero pensar que ese pozo tiene cuerpos. *He llegado a pensar que pueden ser hasta los estudiantes que aún no los encuentran, pues tengo ese presentimiento.* Y lo abrieron por dos cosas, como saben que nosotros andamos buscando, *ese portón lo abrieron para acceder a mi domicilio, porque me echaron unos drones que estaban sobrevolando en la pura área de la casa.* Entonces, no tenía la escolta; los muchachos habían ido a comer. Yo no sabía cómo «tumbarlo». Entonces, *¿en qué problemas me podía yo meter?, cuando me decía la señora que cuida a mis nietos: «¡No le tire [al dron], puede traer una bomba, puede explotar por aquí!»*

Momentos antes, en otra pregunta, Sandra Luz añadía:

¿Cómo cree que pueda funcionar la justicia en Guerrero? Hablo en conjunto. Yo te hablaría solamente de Iguala; entonces, imagínate el caso de mi hija, que fueron funcionarios públicos. ¿Por qué nunca se hizo nada? Porque todo está oscuro, no hay nada que quieran esclarecer. Y la prueba de ello es vivir como delincuente. ¡Yo vivo como un delincuente! [...] ¡Vivo como un delincuente! Y no gozo de mi vida. O sea, el haberme desaparecido a una hija y el apoyar,

además, a más víctimas, me tiene, ahora sí que como que encerrada, aislada, en donde yo no puedo hacer una vida digna, una vida libre. Vivo en una vida como si estuviera en una prisión, con escoltas y todo eso. Entonces, pues, se me hace una vida injusta, porque estoy pagando tal vez delitos que... yo no sé qué haya detrás de cada desaparecido.

La experiencia de intimidación vulnerada atraviesa el espacio individual, familiar y el de la comunidad cercana. En el mismo sentido se agudiza la percepción y la hipervigilancia de todos los miembros afectados, se activa un mecanismo de prevención mediante la suposición y la falta de paz ante cualquier situación inesperada y adversa. Esta situación lleva a reorganizar un profundo proceso de protección instintiva, bajo la amenaza permanente de una muerte indigna, sin tiempo, sin proceso, sin ritual. Se trata de la tensión que provoca el sometimiento a una soberanía que solo delimita la extinción, la cual exige, de manera urgente, replantear el horizonte de protección de toda vida expuesta en los territorios de muerte (Agamben, 2017; Mbembe, 2011; Valencia, 2016).

Señalamientos a la reparación desde el borde

El territorio afectivo del universo familiar es fundamental para comprender cómo la violencia sistemática intercepta pequeños núcleos (en especial, aquellos de la familia), compuestos por diferentes vidas, todas expuestas a un exterminio en red. La dimensión transgeneracional de la desaparición se instala en la posibilidad de continuar, reformular e, incluso, (poder) imaginar proyectos de vida alternativos y en resistencia.

Sandra Luz comenta:

[...] mi núcleo familiar es afectado, también. Por ejemplo, este *niño* [el hijo menor] ha pasado por cuatro escuelas, ya universidades, donde le truncan su seguimiento, porque se va a otro estado, y dice: «¡Ay, aquí no está esta carrera!» Y vuelve a iniciar. Ahorita está iniciando una de *Crimi* en [otra ciudad], porque se desplazó por la misma delincuencia organizada que nos sigue... Y ahorita, nuevamente con los drones, las amenazas. Me dice: «Mamá, me quiero ir a Estados Unidos, y no porque quiero pasear, sino porque quiero vivir libre». No toman en cuenta que cuando reparan un daño deben ser reparados todos, porque a todos afectaron y más a un joven que comienza a salir del *cascarón*, que sale a la realidad, a la vida, a descubrir la vida y la truncan, así como le truncan la

vida a mi nieta, a mi hija. Y en ese mismo proceso está mi niño, que digo y veo la cantidad, para 14 años que cumplirá en diciembre, es una cosa que, si tuviera a su madre, su mamá lo va a sacar adelante, hasta que termine su carrera, y hasta después que termine su carrera, que se case. Yo creo que, si llega a necesitar, «aquí te ayudo». Pero para mí es una limosna eso que te dan como reparación.

[...] Y toda la fractura que hiciste en tu núcleo familiar, en truncar las carreras de los hijos. Por ejemplo, mi hijo [mayor]. Él tenía un trabajo en el Seguro Popular. Era del gobierno; era uno de créditos y ahorros, creo. Y ahí ya tenía años trabajando. Perdió su trabajo. Lo corrieron; no le dieron nada. Se fue a Aguascalientes. Allá no le daban trabajo, porque venía de Guerrero, “porque era matón”. Lo apoyaban los vecinos que tenía. Hay fotografías donde él se tendía en cartones. Dormía en cartones, y poco a poco la gente le tomó confianza. Hasta que logró entrar a una carnicería a trabajar. Ya de ahí nosotros estábamos tristes de no verlo, de que el destino nos separó totalmente a todos, porque todos vivimos diferente. Él vive por un lado, mi [otra] hija por otro. ¿Para qué? Pues para que no nos agarren juntos. [Él] ha ido de trabajo en trabajo. Ahora tiene 40 años y, pues, ya le pesa. Tuvo un accidente en su trabajo. No le pagan. Lo quieren indemnizar con nada. Él se rompió toda su pierna. Se cayó del tercer piso de su

trabajo. Perdió su trabajo... De él se llevaron a su esposa, cuando se llevaron a mi hija. [...]

Y ve, ahora discapacitado... ¿Quién, de dónde va a vivir? Sí fueron. Su mujer es víctima directa, su hermana [Ivette Melissa], y cómo sobrevivimos. [...] [En] mi caso, fracturaron a toda mi familia y toda mi familia murió, por lo mismo. O sea, mis sobrinos, también. Uno de ellos se suicidó, se dio cuenta de los policías y antes de que lo mataran se suicidó mejor. Tengo otro que también se fue. Se lo llevó la misma *maña* para Tijuana. Se lo han llevado para vender droga tal vez. Tiene dos años sin saber de él. Ni una llamada, nada, y así se terminó mi familia.

Aunque la Ley General de Víctimas (LGV) enfatiza en la *reparación integral del daño*, procura establecer parámetros de complementariedad y de seguimiento para lograrla; sin embargo, es difícil positivar en ese lenguaje abstracto de la ley cómo se construye y se prevé el alcance de una reparación simbólica, material, administrativa y judicial, al mismo tiempo.⁷⁶

⁷⁶ El Artículo 1, párr. 4, de la LGV, establece que: «La reparación integral comprende las medidas de restitución, rehabilitación, compensación, satisfacción y garantías de no repetición, en sus dimensiones individual, colectiva, material, moral y simbólica. Cada una de estas medidas será implementada a favor de la víctima teniendo en cuenta la gravedad y magnitud del hecho victimizante cometido o la gravedad y magnitud de la violación de sus derechos, así como las circunstancias y características del hecho victimizante».

La *reparación* es uno de los mecanismos más utilizados por la políticas de justicia, con perspectiva de derechos humanos en epicentros bélicos y de extrema violencia, donde se obliga a que el sujeto que repara genere una cadena de efectos diferente a la violencia.

El relato de Sandra Luz permite atizar un cuestionamiento radical sobre la reparación en su carácter de política pública, enfocada en lo material, desfasada del estatuto simbólico que excede el alcance de la ley. Las políticas de reparación enfatizan en el resarcimiento, la satisfacción, compensación o indemnización, todos estos entendidos como actos materiales; sin embargo, la *reparación* formulada en un horizonte político –en su radical forma de acción intersubjetiva– tiene que ver, simplemente con asumir que hay que enmendar (en la medida de lo posible) algo roto o dañado; es decir, algo que no volverá a su estado inicial, pero que se puede reconstruir, no para ser lo que fue (que es una falsa promesa implícita en la ley), sino en algo distinto, nuevo y vital, pese al horror sufrido.

Por lo tanto, regular una equivalencia entre la estrategia medible y cuantificable, propiciada por el Estado y la ley, para que tenga un valor *reparador*, debe atravesar un hondo diálogo social que someta también a la

negociación, las expectativas y las promesas, las posibilidades y la noción de reparación no como algo individual o colectivo, en abstracto, sino como algo que atraviesa horizontes complejos de lo socio-territorial concretamente situado, y que –en consecuencia– tensa todo fundamento jurídico.

Ahora bien, la *fiebre transicional* en el país se anticipó, también, gracias a *Ayotzinapa*, y ha acogido lo acontecido desde el 2006 hasta el presente (Vélez, 2017). Sin embargo, es extraño que términos como *justicia, verdad, reconciliación, no repetición y reparación*; es decir, el argot de la justicia transicional a nivel global, comiencen a desfilar por todo el territorio mexicano, sin conciliar socialmente el ámbito del daño. En cambio, hay una atomización del reconocimiento de las violencias, donde la articulación de la transición se desdibuja.

Como comenta Alejandro Vélez (2017): *lo transicional* es asociado más a la *transición democrática* que a la *justicia transicional* en México. No son lo mismo; se requiere una transformación de fondo en las instituciones del Estado, donde operen los derechos humanos como principio, acogido al artículo primero constitucional y no a la observación del balance electoral. La cultura de la violencia se ha replicado y eternizado por la estructura de

los aparatos gubernamentales, por la desidia de la burocracia, por pereza al compromiso que implica el vínculo entre investigación judicial y el acompañamiento a los colectivos defensores de derechos humanos.

En suma, hay una grave falencia en la visión estatal que desatiende los contextos complejos, donde los actores no se reducen a buenos contra malos, sino a nodos de relación, familiaridad y vecinazgo, donde se facilitan los mecanismos de enganche y abuso sobre las personas vulnerables. Ese fue el caso de Ivette Melissa, perseguida por el pasado de un vínculo afectivo con uno de sus perpetradores, quien pertenecía a un universo social bélico, misógino y, sin embargo, partícipe de las instituciones de seguridad de su municipio (CEDAW, 2020). Por esta razón, todas las instituciones de defensa de derechos humanos necesitan del conocimiento empírico de los colectivos de búsqueda, pues requieren aproximarse a las topografías emocionales de las personas victimizadas para comprender de mejor manera los riesgos del entorno familiar de las personas desaparecidas; de lo contrario, es imposible mapear la huella de la violencia y, más aún, comprender cómo plantear la reparación. Algo diferente a *remediar* rápidamente una herida requiere tiempo, paciencia y cuidado, pero sobre todo observa-

ción, seguimiento, escucha y estrategias eficaces que garanticen la no repetición de los delitos.

HOSTILIDAD Y HOSPITALIDAD: EL VIEJO DILEMA ANTE LAS EXTRAÑAS

¿Qué tipo de identidad presenta un familiar que busca a sus desaparecidos? ¿Qué tipo de cultura trae una madre buscadora? ¿Qué tipo de lenguaje forman las madres buscadoras en conjunto, cuando se asocian para buscar los hijos e hijas de otras y otros? Toda identidad asociada con la violencia es, de facto, deshumanizada. Una madre buscadora no es solo eso, aunque su aparición mediática se reduzca a un estereotipo de mujer doliente, sin potencia para ejercer su autoridad (una madre sin hijos) y, por lo tanto, leída socialmente como una estructura incompleta. Para revocar ese mandato, hay que cuestionar la dialéctica entre hostilidad y hospitalidad. Será preciso comprender a las madres buscadoras como sujetos de transformación social, cuando colocan el arquetipo de maternidad en una formulación política, ya no sanguínea, extendida en el acompañamiento de la búsqueda de los hijos de otras y otros, haciendo suya la búsqueda de cuerpos que, a primera vista, serían ajenos.

En el seno de la opinión pública y la opinión jurídica, para que el daño colectivo se reconozca en un lazo compartido con ese conjunto de *extrañas*, siempre se antepone la pregunta sobre *quiénes son ellas, las otras*, para entender de qué manera es posible (o *interesante*) acercarse a su dolor. Esa pregunta inaugura el juego de las identidades como una trampa circunscrita en las leyes jurídicas y las morales, al disponer el prejuicio que evoca todo orden sobre lo criminal –qué fue lo que la llevó allí, qué hizo para merecer esa suerte, qué tipo de madre ha sido–. Todo el discurso de acompañamiento a los colectivos de búsqueda resguarda la constatación de una imagen prehecha, donde de facto, se presupone su culpabilidad y su calidad de madre.

Hostilidad, el refuerzo del distanciamiento y la ajenidad

Toda desaparición forzada inaugura otra *heterocronía*⁷⁷ ante el tiempo dominante, socialmente regido por los horarios de los hechos, de su divulgación en diarios

⁷⁷ La *heterocronía* es el cuarto principio propuesto por Michel Foucault (1966 [video]), y se refiere a las temporalidades disímiles que habitan una misma realidad, una ruptura absoluta con el tiempo normativo, el dominante u homogéneo.

oficiales y de las agendas institucionales.⁷⁸ La desaparición inicia con un instante totalmente incierto, el de la suerte del sujeto desaparecido, mientras choca con la angustia que provoca su ausencia. Esa incoherencia entre la búsqueda sin rastro, sin pista definida, no cesa de disolver el dilema de su vida o su muerte en una respuesta que no tiene destino prescrito. Quizá por eso es tan difícil amortiguar socialmente a una madre o a un padre que busca a sus hijos, pues encarnan figuras ambiguas: valientes y llenos de miedo, determinados y sin sosiego, impasibles y metódicos, incorporan el desconsuelo y la incertidumbre fuera de todo espacio y de todo tiempo. Desfasados del panorama de certezas que promete la ley, estas figuras nos arrastran hacia el horizonte de lo incierto. La respuesta a la incertidumbre es por lo general hostil, nadie sabe cómo acogerla. Como puede entenderse en este breve comentario de Sandra Luz:

Otra cosa que se me ocurre es que, OK, te reparan el daño. Yo, con cáncer, que tengo que estar con un

⁷⁸ La referencia al tiempo homogéneo se toma en cuenta como un estándar anticipado por agendas mediáticas e institucionales. Sin embargo, llama la atención el caso de México, el país que ocupa el primer lugar en periodistas desaparecidos, una tensión frontal entre el *tiempo* de los medios y el de los periodistas que se sitúan en ámbitos de denuncias por abusos a derechos humanos, altamente amenazados, donde la constante amenaza crea zonas de silencio (Assis, 2023). Véase la clasificación de México en Reporteros sin fronteras, 2024. Sitio web.

psiquiatra, un neuropsiquiatra, un psicólogo. Agrégale las enfermedades que me vienen... ¿Quién me va a dar trabajo a mis 60 años? Entonces, estas mamás que tenemos un desaparecido y que vivimos todo esto, nos ponemos a pensar: «Sí, me dediqué a buscar a mi hija, a mi hijo o a mi esposo, y ahora, ¿quién me va a mantener a mí?» [...] Un cáncer no es como un dolor de cabeza. Que por lo menos llegue hasta donde Dios diga, porque el cáncer duerme solamente y no sabes en qué momento se vuelve a disparar. Y que tengamos todo ese apoyo de salud, es lo que yo creo que es lo más importante antes que el dinero. Es la salud, que nos ayuden y nos sigan apoyando con eso.

A Sandra Luz se le demanda socialmente hablar en tanto defensora y madre agraviada. En diversos foros ha mencionado también su situación de salud, la cual pasa por lo general tácita, como una circunstancia ajena a la desaparición de su hija Ivette Melissa. Sin embargo, su padecimiento surge en el tiempo de la búsqueda. No sabemos qué lo originó, pero forma parte de una serie de circunstancias físicas y emocionales que se condensan en el relato de su experiencia como buscadora. Es aquí cuando el icono mediático es altamente nocivo. Mientras impone de modo cosmético narrativas de conmoción sobre la violencia, aterriza

la manera de contactar el dolor, sin comprometerse con el duelo. Crea un juego de espejos tergiversados, donde el acompañamiento pasa cosméticamente por la empatía: «sentir» falsamente el sufrimiento del otro, mientras se afirma: «A mí no me va a pasar». Al banalizar la fragilidad biológica que se impone como supervivencia, se construye socialmente la indolencia.

Según el antropólogo Alejandro Castillejo, hay varias encarnaciones del apoyo en los territorios de violencia, consagradas en tres figuras clave que responden a las experiencias de las víctimas: el periodista, el psiquiatra y el evangelista, a las cuales, el autor reconoce como *representaciones del arribo*, pues, con frecuencia las víctimas llegan a ellos buscando escucha y consuelo (Castillejo, 2016, 2015).⁷⁹ Me interesa traer a colación la figura del psiquiatra, cuando es empleado de alguna institución del Estado y se dispone ante una situación de asistencia humanitaria. Atravesado por el tamiz de lo judicial, la lectura del profesional de la salud mental tiende a crear una red de síntomas que constituyen características de exclusión (Braunstein, 2023; 2012).

⁷⁹ En la conversación, Sandra Luz explicó de manera rápida la acción del padre Filiberto Velázquez, quien ha apoyado diferentes procesos de justicia social en el estado de Guerrero.

En cierto sentido, confirman que estos *enfermos* no son como otros, pues son víctimas de horrores reales e invisibilizados, a la vez. Sus padecimientos entrañan paranoias compartidas y azotadas por la impotencia. Sus miedos no son inventos, sino huellas de ciertas estructuras sociales que carcomen cada vez más las fronteras de quien está en capacidad de mantenerse a salvo, y quien no. Es difícil lidiar con las huellas mnémicas de estas violencias, pues no se trata de fabulaciones propias de las víctimas, sino de un umbral compartido donde la condición de salud mental pierde todo grado de intimidad, de familiaridad, porque es un problema no solo público, sino social. Sandra Luz comentaba:

La doctora es neuropsiquiatra. Ella me dice: «Yo te estoy echando la mano, pero no es aquí, tú debes buscar en la Fiscalía General que te pongan un psicólogo, porque tu problema no es por tu enfermedad. A ti te importa más tu hija desaparecida, que a tus hijos les vaya a pasar algo, en que les dañen a tus hijos, a tus nietos. Ahora sí que lo tuyo es del ramo penal. Aquí estamos hablando de tu salud. Vas bien en tu salud; veo que no estás tan preocupada en que si te vas a morir. Estás más preocupada en que te maten. Aquí no es». Y que ellos me deben pagar esa asesoría psicológica, y no solo a mí, sino a toda mi familia. Y eso no les parece que yo les diga: «En lugar de que vengan aquí de chismosos, traigan psicólogo».

gos que ayuden a la gente», por lo menos psicológicamente.

En efecto, la necesidad del apoyo médico es imperante ante la carga emocional que se somatiza en el proceso de búsqueda. Sin embargo, vale la pena cuestionar que la fe en el acompañamiento psicosocial no solo se da desde las víctimas, sino desde la ley; en especial la LGV.⁸⁰ En este punto es importante señalar que el personal de salud es clave en los contextos de asistencia humanitaria, porque –aparte de formular una instancia de ayuda y acompañamiento– también anticipa un saber especializado que sigue el proceso psicológico de las personas buscadoras. Pero las afecciones en el plano mental no se abonan solo a la desaparición, también son detonadas por la forma de la respuesta, el acompañamiento y el seguimiento de las diversas autoridades, ante el esclarecimiento de la verdad. En muchos casos, la falta de acompañamiento institucional intensifica la percepción de soledad e impunidad en las redes cercanas a los desaparecidos: tristeza, desmotivación, falta de concentración, ansiedad, entre otros síntomas, hacen parte de

⁸⁰ En el Artículo 34, capítulo VI, de la LGV se indica: «En materia de asistencia y atención médica, psicológica, psiquiátrica y odontológica,

las denuncias de los familiares.⁸¹ Se trata, pues, de cómo se somatiza la falta de verdad y de justicia.

Ahora bien, es curioso que en esas *representaciones del arribo* no aparezca la figura del abogado. Esta figura compleja, porque infiere protección y amenaza para las víctimas, dependiendo de la institución que represente, ejerce un contrapeso al médico, psicólogo o psiquiatra, por el modo en que aborda el discurso, la memoria y la experiencia de las víctimas. Mientras clínicamente el familiar del desaparecido es un ser desequilibrado por la perturbación de la violencia, para el abogado defensor, el titubeo, la repetición y el continuo recuento del hecho conforman el reducido de una verdad que debe construirse, positivarse y evidenciarse. En el método de acompañamiento psicosocial,

la víctima tendrá todos los derechos establecidos por la Ley General de Salud para los Usuarios de los Servicios de Salud, y tendrá los siguientes derechos adicionales: I. A que se proporcione gratuitamente atención médica y psicológica permanente de calidad en cualquiera de los hospitales públicos federales, de las entidades federativas y municipales, de acuerdo a su competencia, cuando se trate de lesiones, enfermedades y traumas emocionales provenientes del delito o de la violación a los derechos humanos sufridos por ella. Estos servicios se brindarán de manera permanente, cuando así se requiera, y no serán negados, aunque la víctima haya recibido las medidas de ayuda que se establecen en la presente Ley, las cuales, si así lo determina el médico, se continuarán brindando hasta el final del tratamiento».

⁸¹ Véase Barrera Cortés y Veraza González, 2023.

de porte médico, se busca que el paciente trascienda la instancia traumática; mientras, en el acompañamiento jurídico se requiere habitar el relato de manera permanente, con una lógica más clara y organizada, menos emocional «y más funcional» para organizar el expediente. Se trata, en suma, de diferentes mecanismos de tipificación que profundizan relaciones de lejanía y ajenidad.

La hospitalidad impensada

Al margen de los procesos oficiales, hay otras alternativas donde se van reconfigurando posibilidades itinerantes de hogar, fuera de toda expectativa anticipada por la ley. En el caso de Sandra Luz, hay dos instancias. Por una parte, su casa es también un epicentro de acogida y guía para otras víctimas que inician el tortuoso camino de la búsqueda. Por otra, es epicentro para organizar estrategias colectivas de búsqueda donde se convoque a más personas o a otros colectivos:

[...] sí hay trabajo. Las labores, por ejemplo, utilizar mi domicilio como una casa de albergue. Aunque hay revueltos entre la familia y las víctimas, puede ser como una casa de seguridad, debido a las escoltas que tengo. La gente se siente un poco más segura. Están bien aquí, no les va a pasar nada, se sienten

protegidas. Ahí no van a llegar las personas que las están buscando. Muchas familias se enfocan en eso; siempre llegan ahí a refugiarse.

[Es] un refugio porque tienen miedo de salir. Tienen miedo de que las maten. A veces no tienen ni para comer... Llegan las familias hasta con las bocas blancas de que no han comido, y traen bebés de 1 año, 2 años. ¿Y qué hago? Voy y les compro. O si ahí tengo, pues comemos todos. Si los llevo a poner una denuncia, les compro de almorzar, entonces, toda esa labor la hago de corazón. Dios no me ha dejado. Nunca lo tomo como una afectación a mi economía. Lo hago de corazón, porque no sé cómo se manifiesta Dios en mí, pero, aunque sea para las tortillas, tengo.

[Entre personas buscadoras] nos reunimos también cuando ya nos sentimos abandonadas, desilusionadas. Y nos juntamos para ver precisamente cómo nos sentimos, qué hemos sabido, que nos han dicho, que más se te ha venido a tu mente, qué has recordado de todo aquello que pasó. Les digo que vayan escribiendo de lo que se van acordando, de lo que les van diciendo, aunque ya pasó el tiempo. Pero son líneas de investigación que al MP⁸² le hacen falta, porque ellos [el MP] no van a investigar. A ellos no les importa. Entonces, hagámoslo nosotros, Decir: «Aho-

⁸² Sandra utiliza MP tanto para referirse al Ministerio Público como al agente representante de esta institución que acompaña la investigación.

ra me pasa esto, el otro». Por ejemplo, ahora con lo de los drones, le mando información a mi MP para que tenga conocimiento. Le mando fotos, porque si por ella fuera [la responsable en el MP], no va a investigar nada. Claro que le tengo que decir lo que estoy viviendo para que ella sepa lo que va a hacer. Me presento para hacer la ampliación de denuncia. Yo sola o solo la escribo. «Pues, yo más o menos ya le sé, pero la gente que no sabe, ¿qué hago?» Pues hay que anotarlo, hay que pedir una ampliación de declaración, en qué fecha y vamos, y así le hacemos. Cada vez que las personas tienen algo, las llevo. No permiten, me dicen que no debo ir, pero si no saben moverse en México, pues yo las voy a llevar, aunque no me dejen entrar. Les digo: «Dame cita, el día, la fecha». Siempre estoy peleando por esa situación. Igual en las notificaciones no quieren que vaya yo, pero las víctimas les dicen: «Si no va mi representante, no voy yo. A ver ahí qué hacen con mi hijo. Si ya me esperé tantos años, que no me voy a esperar otros tantos». Entonces, ya acceden a que los acompañe, porque se ponen en su papel.

Las víctimas tienen el derecho de llevar a quien ellas quieran. No voy a hacer lo que tú me digas, como gobierno. Es mi hijo, es mi familiar. Y yo sé a quién invito o quién me va a acompañar. Es mi deseo que mi representante, mi esposo, mi hijo o mi hija me acompañe. O si no, pues ahí ve qué haces con él. Igual en la entrega [de restos óseos de las personas

desaparecidas], nos quieren poner esas trabas, pero peleamos siempre esa parte y lo hacemos. Tengo una señora que le van a entregar a su hijo. Apenas llegó, no tiene ni un mes. Y me dice: «Oiga, me dijo mi MP que haga el marranito, porque me van a entregar los restos de mi hijo. Que junte como unos cien mil pesos, porque la caja, el traslado...». Y me quedo: «¿Y tienes denuncia?». Me dice: «Sí», y le digo: «¿Quién es tu MP?». Me dice: «Un tal licenciado *Gumerindo*».⁸³ Le pido el teléfono y le marco. Me dice: «Es que yo atendí a la señora desde el principio y ella no pertenece a ningún colectivo». Le digo: «¡Ahora pertenece al mío!». Me dice: “No se vale, porque yo ya hice todo». Le digo: «Yo no estoy haciendo tu trabajo. Tu trabajo es investigar, pero no estés amedrentando a la señora o haciendo que la señora se endeude, hasta vendiendo su casa para sepultar a su hijo. Es tu obligación mandar el oficio a la CEAV, y ella no tiene por qué pagar ni un solo peso. Y eso de que pertenece a un colectivo o no, a usted no le importa y en nada le afecta en su carpeta». Y me insultó. Le hablé muy mal de mí a la señora. Le dije: «A mí no me andes insultando, porque andaré en México. Me voy a juntar con colectivos y vamos a hacer que lo corran. Usted debe ser empático con las familias, porque como de usted no es el familiar que está desaparecido o el que ya está muerto, usted

⁸³ El nombre real del licenciado fue cambiado por motivos de seguridad de Sandra Luz.

está así. Usted no debe estar ocupando ese puesto, porque, la verdad, a mí ningún MP me ha tratado como usted. Y le exijo que mande mi oficio a la CEAV, y yo voy a acompañar a la señora».

La estrategia de unión, de creación entre colectivos locales y luego de redes regionales, se puede interpretar en un sentido doble. Por una parte, da cuenta de las estrategias que revocan la segregación tácitamente impuesta a las personas buscadoras; por otra, delatan el crecimiento exponencial del flagelo de la desaparición de la mano de la corrupción. También, el acompañamiento institucional entorpece los procesos de consolidación colectiva de búsqueda, cuando es ejecutado por un funcionariado viciado, anticipando disgregación, en vez de fomentar la creación de núcleos sólidos de cooperación entre víctimas y Estado para afianzar las búsquedas con mejores resultados. Sandra Luz expone:

[...] pertenezco a una red más grande que se llama «Unidas Siempre Buscando». Hay de Michoacán, México, Guerrero, Veracruz, Sinaloa, y por eso nos sabemos un poco más, porque nos obligan. En un principio, nos estaban obligando hasta facturar la comida. Ahora ya no siguen pidiendo. Hay una licenciada

que se llama *María*,⁸⁴ en Guerrero, y hay gente que ya no sale a las mesas de diálogo, porque les ponen esa traba. Les investigan el hotel hasta en qué cuarto estás.

Sobre la experiencia de los colectivos de búsqueda frente a cada estado, comenta:

Por ejemplo, Sinaloa, que es un lugar muy complicado, en 2017, yo estuve allí y me apoyaron, lo que ni mi estado hizo. La publicidad que le dieron a mi hija, la búsqueda. De verdad estoy muy... Fue un apoyo total. Allá, por ejemplo, en Saltillo, Coahuila, la comisión de búsqueda de personas tiene todo el apoyo, desde que te brindan los autobuses a donde te quieras desplazar. Guerrero no te da nada de eso. Al menos a nosotros que sí nos interesa, estamos pendientes y preguntando. [En Coahuila] nos dieron uno [un taller] de las muestras genéticas. Muy completo ese taller. Todo eso es apoyo. También la Cruz Roja Internacional. Ahí, por ejemplo, el [taller] de Antropología Forense, que te muestran todas las partes de los huesos, como si fueran los estudiantes.

Hemos sacrificado la vida. En eso, en eso se nos ha ido el tiempo. Quienes queremos aprender esta-

⁸⁴ El nombre enunciado por Sandra Luz se cambió, para que su seguridad no se vea afectada.

mos al tanto. Hay personas que no tienen la capacidad de retener, de escribir. Tienen otras cosas y tratan de querer aprender. Entonces, lo poco que hemos ido aprendiendo, pues, nos ha servido. Creo que cerrados no estamos. Ahí vamos peleando con ellos, en cómo se tiene que hacer el trabajo. A veces quieren abrir una fosa, lo que es la maceta y [decimos]: «¡No, ábrela más!» Y si tengo dudas de algo, me dicen que hay más: «¡Escárbale más!» O si no: «¡Préstame el pico y nosotros lo vamos a hacer!» El colectivo de Madres Igualtecas nos hemos caracterizado en que las víctimas somos las que hacemos la «chamba» de ellos [MP]. Ellos [las autoridades] nada más [van] a limpiar lo que van a hacer, y siguen escarbando para que yo siga haciendo lo demás. Y nos ayudan y les ayudamos a que el trabajo sea más rápido y tengamos más tiempo de seguir buscando. Siempre buscamos esa forma de avanzar.

La LGV puede considerarse como el principio de reconocimiento y, por lo tanto, de acogida para las víctimas afectadas por delitos como la desaparición forzada. Sin embargo, se trata de una hospitalidad condicionada en tanto se cumpla con el estatuto de víctima. Esta disposición se confronta con las palabras de Sandra Luz, donde, desde el inicio acoge sin cuestionar a otras personas victimizadas, y se les encauza para que se haga lo mismo por la Ley. Por lo tanto, se trata de la

contraposición de dos ejercicios de cobijo y acompañamiento que atraviesan diferentes niveles de sensibilidad, reconocimiento y apertura.

Jacques Derrida diferencia la *hospitalidad absoluta* de la *hospitalidad de derecho* (Derrida y Daffourmantelle, 2008). Mientras la segunda antepone la pregunta sobre quién es el otro –para perfilarlo e identificarlo en tanto *otro*–, la primera, la *hospitalidad absoluta*, alude más bien a una acogida sin pregunta. Como afirma el autor: «la hospitalidad se da al otro antes de que se identifique, antes incluso de que sea sujeto de derecho y sujeto nombrable por su apellido» (Derrida y Daffourmantelle, 2008, p. 33). Esto indica que las estrategias de las madres buscadoras superan a la Ley, en tanto acogen un horizonte de existencia y de sensibilidad que hermana, pese a la diferencia. La ley actúa como un metabolismo que clasifica, enmarca, agrupa y, en cambio, aplanas las diferencias, mientras las sintetiza y las clasifica para, acto seguido, establecer los parámetros de justicia.

JUSTICIA Y CONFIANZA: EL PROBLEMA DE LA VERDAD. REFLEXIÓN FINAL

Sandra Luz comenta:

La verdad, no tiene, no le doy ningún punto. La verdad es lo que nosotros decimos y ponemos sobre la mesa. La verdad es la que no se pelea. La justicia, pues, no existe. La justicia existe, pero para ciertos casos. Para mí, por ejemplo, es más importante Dios, que me ha dado la oportunidad de verla. Creo que confiamos más en la justicia divina que en la justicia penal, porque la justicia divina no nos cuestiona y la justicia penal sí.

En México, las instituciones que administran la ley, su burocracia, sus métodos de trabajo y sus mecanismos de acompañamiento se basan en el principio de desconfianza hacia las víctimas. La confianza es necesaria, pero no se puede probar, salvo iniciando una relación basada en escuchar, no a la *otra* –que es la madre que expone una pérdida, y se expone con ella–, sino su historia. Se trata, pues, de un asunto que antepone la intersubjetividad como disposición ética (Dussel, 1998; Ahmed, 2020). Es verdad, hay individuos que usurpan el lugar de las víctimas para hacer de los fondos de las reparaciones una economía de renta. Sin embargo, la

confianza es una relación clave para el esclarecimiento de la verdad, pero, a la vez, supone el mayor desafío. Lo cierto es que ni víctimas ni instituciones confían mutuamente. ¿Cómo se puede construir justicia en medio de tal vacío? Las palabras de Sandra Luz conjuran el problema de la justicia como un pendiente latente ante toda instancia victimizada.

El país se encuentra desbordado por la violencia; sin embargo, el diálogo con Sandra Luz ha brindado pistas sobre potenciales nichos de verdadero acompañamiento. Se ha revisado el problema de la territorialidad como un estamento central de análisis, pero, sobre todo, de reconocimiento. Ahí es indispensable que las instituciones tanto públicas como privadas se desplacen hacia los territorios vulnerados. Pero no es suficiente. Se debe acudir al principio de hospitalidad para cambiar el esquema de la estereotipación por el de la acogida.

Cuando las familias y colectivos logran autogestionarse y organizarse, estableciendo sus propios diálogos, siguiendo y reconstruyendo sus historias para apropiarlas en la defensa, la confianza, que debe ser el eje de configuración de justicia, se encuentra renuente. No hay confianza en las instituciones. Hay crisis del funcionariado, de las cifras, de las estadísticas oficiales. Hay crisis del discurso

sobre la verdad, pero, también, hay una crisis forense.⁸⁵ La confianza no es solo un asunto retórico, ni simbólico, sino un asunto de materialidad. La crisis forense para las familias y madres buscadoras se ha convertido en un eje central, donde converge la propia fe en la búsqueda, en los saberes que se van adquiriendo con la experiencia, en el proceso. Las propias madres buscadoras, como Sandra Luz, demandan lo siguiente:

[...] yo que tengo un poco de gente, como que agarra-
ra áreas. «¿A tí qué te gustaría aprender?», preguntan.
Y, pues: «Yo quisiera lo de *crimi* [criminalística], antro-
pología [forense], derecho». Y que nos apoyáramos
para que se nos dieran unas clases, que no fueran
solo dos o tres, como ya hemos tenido. Que fueran lo
más práctico para aprender cada persona, porque
cada persona tiene diferentes habilidades o gustos
por querer aprender. Entonces, eso nos facilitaría más
para poder decirle al gobierno: «Aquí estás haciendo
las cosas mal».

Sí, en ese cuestionamiento rotundo a las prácticas del Estado, en ese juicio incesante, no solo se demuestra el error de las instituciones y sus métodos; más bien, se afir-

⁸⁵ «El Comité expresa su profunda preocupación ante la crisis forense a la que se enfrenta el país. Según los datos públicos, más de 52,000 personas fallecidas sin identificar yacen actualmente en

ma la vida de quien busca. Pero la afirma evidenciando el modo en que *no puede* vivir. Anticiparse a juzgar al que juzga, al que regula, supone, pues, en palabras de Enrique Dussel: la base de una ética de la liberación (Dussel, 1998). Cuando la víctima toma conciencia de sí desde ese lugar negado de la política y de la vida, sucede un rotundo proceso de transformación.

Las madres buscan porque están vivas, hablan porque están vivas, son hospitalarias, tercas, metódicas e insistentes, porque están vivas. Todo lo que se antepone en la *búsqueda* es la ética de la vida. Su confianza en la vida es principio de resistencia. Mientras han sido tratadas como víctimas, en su sustrato pasivo y paciente, en su modo invisibilizado en concordancia con la desaparición de sus seres amados, cuando se afirman ante la ley, cuando exigen y procuran sus estrategias, envían un mensaje de posicionamiento político, porque, *pese a todo, siguen vivas*.

fosas comunes, instalaciones de los servicios forenses, universidades y centros de resguardo forense. Esta cifra, a pesar de su magnitud, no incluye los cuerpos todavía no localizados, ni los miles de fragmentos de restos humanos que las familias y comisiones de búsqueda recogen semanalmente en las fosas clandestinas» (ONU Comité contra la Desaparición Forzada, 2022, apartado III, inciso C, párr. 28).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AGAMBEN, Giorgio. (2017). *Medios sin fin. Notas sobre la política*. Buenos Aires: Adriana Hidalgo (ed.).
- AHMED, Sara. (2020). *¿Para qué sirve? Sobre los usos del uso*. Barcelona: Bellaterra.
- BENJAMIN, Walter. (2008). *Tesis sobre la historia y otros fragmentos*. Traducción de Bolívar Echeverría. Ciudad de México: UACM e Ítaca.
- BERLANGA Gayón, Mariana. (2023). *¿Femicidio o feminicidio? Marcela Lagarde y Montserrat Sagot: dos visiones complementarias*. Vindictas. Serie de Pensadoras feministas latinoamericanas. Materiales de Lectura. Ciudad de México: UNAM.
- BRAUNSTEIN, Néstor. (2023). *Clasificar en psiquiatría*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- _____. (2012). *El inconsciente, la técnica y el discurso capitalista en México*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- CASTILLEJO Cuéllar, Alejandro. (2016). *Poética de lo otro. Hacia una antropología de la guerra, la soledad y el exilio interno en Colombia*. Bogotá: Universidad de los Andes.

DERRIDA, Jacques y Daffourmantelle, Anne. (2008). *La hospitalidad*. Buenos Aires: Ediciones La Flor.

FOUCAULT, Michel. (1966). Les hétérotopies. Radio-conferencias emitidas en la cadena France culture station, 7 de diciembre, como parte del ciclo *Culture française radio program*, producido por Robert Valette [video] YouTube. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=NSNkxvGIUNY>

DUSSEL, Enrique. (1998). *Ética de la liberación. En la edad de la globalización y de la exclusión*. Madrid: Trotta.

FRASER, Nancy. (2008). *Escalas de justicia*. Barcelona: Herder.

ILLADES, Carlos y Santiago, Teresa. (2019). *Mundos de muerte. Despojo, crimen y violencia en Guerrero*. Ciudad de México: Gedisa y UAM-Iztapalapa.

_____. (2014). *Estado de Guerra. De la guerra sucia a la narcoguerra*. Ciudad de México: Era.

LEFEBVRE, Henri. (2013). *La producción del espacio*. Madrid: Capitan Swing.

_____. (2006). *La presencia y la ausencia. Contribución a la teoría de las representaciones*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

MBEMBE, Achille. (2011). *Necropolítica seguido de Sobre el gobierno privado indirecto*. Madrid: Melusina.

SEGATO, Rita. (2016). *La guerra contra las mujeres*. Madrid: Traficantes de Sueños.

SCOTT, James. (2021). *Lo que ve el Estado. Cómo ciertos esquemas para mejorar la condición humana han fracasado*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

VALENCIA, Sayak. (2016.) *Capitalismo gore. Control económico, violencia y narcopoder*. Barcelona: Paidós.

VÉLEZ, Alejandro. (2017). México, entre violencias transicionales y violencias inasibles. En Alejandro Castillejo Cuéllar (ed.), *La ilusión de la justicia transicional: perspectivas críticas desde el Sur Global*. Bogotá D.C: Universidad de los Andes.

Documentos institucionales y prensa

ASSIS, Carolina de. (2023). México es el país del mundo con más periodistas desaparecidos; casos tienen 100% de impunidad. *Latam Journalist Review*. 6 de septiembre. Disponible en: <https://docs.google.com/document/d/1khiBEY8mwYGjlu4WccEFw41C95Q-V8dHnXj1h3vx0aYg/edit>

BARRERA Cortés, Evelyn Andrea y Veraza González, Ricardo. (2023). Informe sobre afectaciones a la salud de familiares de personas desaparecidas y la respuesta institucional en México. Ciudad de México: I(dh)reas, Australian Aid. Disponible en: <https://www.idheas.org.mx/wp-content/uploads/2023/12/informe-salud-final.pdf>

CEDAW (Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer). (2020). Dictamen del Comité del Artículo 7, párrafo 3, del Protocolo facultativo respecto de la comunicación núm. 153/2020. Disponible en: https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2023/08/01.-Ivette-Melissa-Flores-Roman-Dictamen-del-Comite-en-virtud-del-articulo-7-parrafo-3-del-Protocolo-Facultativo-respecto-de-la-comunicacion-num.-153_2020-Ivette-Melissa-Flores-Roman.pdf

CNDH. (2023). Recomendación No. 98 VG/2023. Sobre casos de violaciones graves a los derechos humanos a la libertad, a la seguridad jurídica, a la integridad personal, al trato digno, por actos de detención ilegal, retención ilegal y actos de tortura, desaparición forzada y ejecución extrajudicial, así como al derecho a la verdad y al interés superior de la niñez, durante el periodo de violencia política del Estado. Ciudad de México, 18 de abril de 2023. Disponible

en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2023-04/RecVG_98.pdf

GIEI. (2023). VI Informe. Ayotzinapa. Hallazgos, avances, obstáculos y pendientes. Ciudad de México. Disponible en: https://hchr.org.mx/wp/wp-content/uploads/2023/08/2023_Informe_Ayotzinapa_VI.pdf

ONU Comité contra la Desaparición Forzada. (2022). Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México en virtud del Artículo 33 de la Convención. CED/C/MEX/VR/1 (Findings). 18 de mayo de 2022. Disponible en: <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG-1d%2FPPrICAqhKb7yhskf%2Bik2WJ75CzZW-9b3wl%2F2%2FEeL%2FPTXzO5xYbrpzBbd8BmYG-0tPRxCyVZ%2B6lhHXu%2Bi46IUyjxb11D73cVD1M-Fj%2B%2FRfNPTnA2jDEU1c8oiDWxr1oA85%2BWi-ttTOCUGELGJ9Nw%3D%3D>

Sitios web

COMISIÓN Nacional de Búsqueda. Página oficial. Consultada en enero de 2024. Disponible en: <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral>

REPORTEROS sin fronteras. Disponible en: <https://rsf.org/es/clasificacion>

Capítulo VI

Antecedentes nacionales de la violencia de género contra las mujeres

Ana Yeli Pérez Garrido

INTRODUCCIÓN

La lucha por el reconocimiento de los derechos de las mujeres nos exige reivindicar que esta ha sido histórica. Sin embargo, han sido los mismos contextos los que erigen la segunda mitad del siglo XX como el periodo de mayores avances significativos en la materialización de estos derechos. Estos hitos han sido posibles, gracias a la reconfiguración del pensamiento jurídico y el concepto mismo de Derecho, especialmente después de la Segunda Guerra Mundial, dando paso a lo que en la actualidad conocemos como derechos humanos.

En esa etapa de evolución del pensamiento jurídico, la participación de las mujeres se ha hecho presente tanto en la defensa de sus libertades como en la inclusión y reconocimiento formal de sus derechos. Un logro crucial en esta historia es la Declaración Universal de Derechos

Humanos, donde el feminismo dejó su huella imborrable, gracias al impulso de figuras destacadas como Eleanor Roosevelt y otras feministas que contribuyeron a su aprobación y moldearon su contenido.⁸⁶

En particular, se destacan dos conceptos fundamentales que ilustran la influencia del feminismo en esta declaración histórica. En primer lugar, está la concepción de la categoría de «seres humanos»,⁸⁷ la cual incluye tanto a hombres como a mujeres; en segundo lugar, se encuentra el principio de universalidad, sentando las bases para un mundo más igualitario y justo para todas las personas, sin distinción de género.⁸⁸

A lo largo de la evolución de los derechos humanos, se ha identificado la necesidad de destacar los efectos diferenciados de un reconocimiento «neutral» que no resulta suficiente, frente a la desigualdad y la discriminación estructural arraigadas en la historia. Así, tres décadas después, se inicia un camino marcado por las

⁸⁶ ONU. Las mujeres que dieron forma a la Declaración Universal de Derechos Humanos. Sitio web.

⁸⁷ Declaración Universal de Derechos Humanos, Artículo 1.

⁸⁸ Lagarde, 2012, pp. 189 y 190.

conferencias mundiales⁸⁹ que condujeron al reconocimiento específico de los derechos de las mujeres. Esto se plasmó a través de la adopción de acuerdos, planes y declaraciones⁹⁰ que formalizaron los compromisos de la comunidad internacional para avanzar hacia la igualdad de género entre mujeres y hombres.

Este proceso de desarrollo también abarca un importante instrumento internacional vinculante para los Estados: la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), que fue adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 18 de diciembre de 1979. La CEDAW marcó un paso significativo hacia la promoción de los derechos de las mujeres y la erradicación de la discriminación de género a nivel global. Sin embargo, fue hasta 1993, cuando en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena, se reconoció a la violencia contra las mujeres como una

⁸⁹ Conferencia Mundial del Año Internacional de la Mujer (Ciudad de México, 1975), Conferencia Mundial del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (Copenhague, 1980), Conferencia Mundial para el Examen y la Evaluación de los Logros del Decenio de las Naciones Unidas para la Mujer (Nairobi, 1985), Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (Beijing, 1995). Véase ONU Mujeres. Conferencias mundiales sobre la mujer. Sitio web.

⁹⁰ ONU Mujeres. (2014). Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, Declaración política y documentos resultados de Beijing+5.

violación a los derechos humanos y se subrayó la importancia de la labor destinada a:

eliminar la violencia contra la mujer en la vida pública y privada, a eliminar todas las formas de acoso sexual, la explotación y la trata de mujeres, a eliminar los prejuicios sexistas en la administración de la justicia y a erradicar cualesquiera conflictos que puedan surgir entre los derechos de la mujer y las consecuencias perjudiciales de ciertas prácticas tradicionales o costumbres, de prejuicios culturales y del extremismo religioso.⁹¹

Con esta Conferencia, se dio pie a la adopción de la Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, la cual definió como violencia contra la mujer a

todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada.⁹²

⁹¹ Declaración y Programa de Acción de Viena, Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993. Capítulo II, párr. 38, p. 40.

⁹² Declaración sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer, Artículo 1.

Es decir, es a partir de 1993 que la violencia contra las mujeres se reconoce a nivel internacional como una violación a los derechos humanos y, con ello, la responsabilidad de los Estados frente a esta. El siguiente paso en la materia se dio en 1994 a nivel regional, con la adopción de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), en la que también se define el concepto de violencia contra las mujeres y se establecen obligaciones para los Estados Parte, entre las que destaca la obligación de actuar con debida diligencia para prevenir, atender y sancionar la violencia contra las mujeres.⁹³

Por su parte, en 1995, en el marco de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, que tuvo como resultado la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, se estableció la obligación de los Estados y de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) de incorporar la perspectiva de género de forma transversal.⁹⁴ De esta manera, a partir de dichos acuerdos, el derecho internacional de los derechos humanos ha constituido el fundamento del reconocimiento de los derechos

⁹³ Convención de Belém do Pará, Artículo 7, inciso b.

⁹⁴ Madero, 2007, p. 39.

humanos de las mujeres y de las obligaciones a las que se han comprometido los Estados para erradicar la discriminación estructural y la violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes, presentes a lo largo de la historia.

LA VIOLENCIA FEMINICIDA EN MÉXICO: TRES DÉCADAS DE REALIDAD

En el contexto mexicano, este recuento histórico sobre la evolución del derecho internacional de los derechos humanos y del reconocimiento específico de los derechos de las mujeres ha sido el punto de partida para identificar, nombrar y denunciar una realidad que materializa aquello que la norma busca prevenir y erradicar. A la par de ese desarrollo jurídico, la violencia contra las mujeres en México se convirtió en una alarmante realidad que no solo ha prevalecido, sino que se ha expandido e incrementado en las últimas décadas, siendo una de las problemáticas de mayor impacto en la sociedad, ya que sus causas y consecuencias se manifiestan profundamente enraizadas en la cultura.⁹⁵

⁹⁵ La violencia cultural «son aquellos aspectos de la cultura, materializados por medio de la religión y la ideología, el lenguaje y el arte, y las ciencias en sus diferentes manifestaciones, que justifican o legitiman la violencia directa o la estructural» (Hueso García, s/f, p. 130).

Además, esta violencia generalizada se ha visto agravada por la impunidad, presente en la mayoría de los casos, así como por la persistente falta de políticas y acciones efectivas⁹⁶ por parte del Estado mexicano para prevenir, atender y sancionar los delitos en los que se traduce.

Mientras que a nivel internacional se reconocía la violencia contra las mujeres como una flagrante violación a los derechos humanos, estableciendo obligaciones a los Estados para abordar esta problemática, en México fue en 1993 cuando comenzaron a registrarse y a tomar visibilidad los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua.⁹⁷ Estos casos se caracterizaban por la extrema brutalidad y ensañamiento⁹⁸ infligidos a las víctimas que incluía signos de tortura, violencia sexual, mutilaciones y calcinaciones, para luego abandonar los

⁹⁶ Véase Observatorio Ciudadano para Monitorear la Impartición de Justicia en los casos de Femicidio en Ciudad Juárez y Chihuahua, 2005.

⁹⁷ Véase ONU, 1999, párr. 85, p. 28.

⁹⁸ Para Ana Carcedo, es un indicador que permite identificar un homicidio de mujer como feminicidio bajo ciertas circunstancias. Visibiliza el grado de crueldad con el que se cometen gran parte de los homicidios de mujeres en los que, además de mostrar que el fin era terminar con la vida –como ocurre en los asesinatos de los hombres–, se refleja el deseo de infligir altos niveles de daño y dolor (Carcedo, 2010, p. 30).

cuerpos en lugares desolados o en el inhóspito desierto que circundaba la ciudad.⁹⁹

En los primeros años de la identificación de la problemática del feminicidio en Ciudad Juárez, se produjeron sucesos alarmantes en los que se hallaron diversos cuerpos de mujeres en un mismo sitio. Entre los casos más emblemáticos se encuentran: Lote Bravo (1995), Lomas de Poleo (1996) y Campo Algodonero (2001), mismos que evidenciaron que esta violencia no se trataba de hechos aislados. Ante el llamado de la sociedad civil y preocupados por la situación, organismos de derechos humanos nacionales e internacionales comenzaron a realizar visitas *in loco* para documentar la situación. Posteriormente, emitieron informes y recomendaciones con el fin de que las autoridades mexicanas abordaran con eficacia esta seria problemática.

Además de la alarmante situación de la violencia, desde la primera recomendación emitida¹⁰⁰ se plasmó la preocupación debido a la falta de una respuesta efectiva por parte del Estado, al identificar negligencias graves en las investigaciones y ausencia de actuaciones ten-

⁹⁹ Monárrez, 2009, pp. 9, 13 y 14.

¹⁰⁰ CNDH. (1998). Recomendación General 44/1998, p. 26.

dentes a la identificación, localización y búsqueda de las mujeres reportadas como desaparecidas. Una de las grandes fallas identificadas en las investigaciones radicaba en sus acciones desarticuladas y descontextualizadas, ya que se enfocaban exclusivamente en los asesinatos, sin establecer conexiones con las desapariciones,¹⁰¹ a pesar de que el patrón de la desaparición constituía con frecuencia una de las antesalas del femicidio no íntimo¹⁰² o el destino final; en especial, cuando las mujeres no son localizadas o identificadas.

Las deficiencias en la búsqueda e investigación en casos de desaparición de mujeres, niñas y adolescentes son resultado de la discriminación basada en prejuicios y estereotipos de género.¹⁰³ Estas deficiencias se manifestaron en la falta de reconocimiento de la desaparición como una conducta delictiva,¹⁰⁴ lo que ha tenido como consecuencia, entre otras, las discrepancias en los registros.¹⁰⁵ También se reflejan en la falta de una debida diligencia reforzada para emprender búsquedas

¹⁰¹ Limas Hernández y Limas Hernández, 2019.

¹⁰² Para Ana Carcedo, los femicidios no íntimos son aquellos asesinatos cometidos por hombres con quienes la víctima no tenía relaciones íntimas, familiares, de convivencia, o afines a estas (Carcedo, 2010, p. 14).

¹⁰³ ONU, 1999, párr. 89, p. 29.

¹⁰⁴ CMDPDH, 2007, p. 3.

¹⁰⁵ Amnistía Internacional, 2003, p. 40.

de manera inmediata y en la falta de reconocimiento y comprensión de los *modus operandi*, lo que, a su vez, obstaculiza la prevención efectiva. La problemática de la violencia feminicida se agrava, especialmente en contextos de violencia exacerbada por la presencia del crimen organizado. Esto fue confirmado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH) en la sentencia González y otras (Campo Algodonero) vs. México:

En cuanto al segundo momento –antes del hallazgo de los cuerpos– el Estado, dado el contexto del caso, tuvo conocimiento de que existía un riesgo real e inmediato de que las víctimas fueran agredidas sexualmente, sometidas a vejámenes y asesinadas. La Corte considera que ante tal contexto surge un deber de debida diligencia estricta frente a denuncias de desaparición de mujeres, respecto a su búsqueda durante las primeras horas y los primeros días.¹⁰⁶

En la actualidad, lo que se percibía como un contexto focalizado en aquella ciudad fronteriza es, desde hace años, una realidad a nivel nacional. La violencia contra las mujeres, en particular la violencia feminicida, se ve repre-

¹⁰⁶ CorteIDH, 2009, párr. 283, p. 74.

sentada con la gravedad y alta incidencia de feminicidios y desapariciones de mujeres, niñas y adolescentes. Hemos visto los incrementos, desde la indiferencia de las autoridades para llevar un registro, pasando por las seis mujeres asesinadas diariamente en 2015¹⁰⁷ a las diez mujeres asesinadas que se registraron en el último año.¹⁰⁸

Un ejemplo de ello es el caso de Ivette Melissa Flores Román,¹⁰⁹ quien fue privada de su libertad el 24 de octubre de 2012 y hasta la fecha permanece desaparecida. Los hechos se presentan en un contexto de violencia familiar y de pareja que, a su vez, se enmarca en el grave contexto de crimen organizado e impunidad que existe desde hace años en el estado de Guerrero. En este caso, el Comité de la CEDAW emitió un dictamen en el que da cuenta tanto de la gravedad de la violencia sufrida por Ivette Melissa como de las irregularidades y violaciones a los derechos humanos que persisten en las investigaciones y en la búsqueda de mujeres desaparecidas, a pesar del camino recorrido en las tres últimas décadas.

¹⁰⁷ Durán, 2016.

¹⁰⁸ De acuerdo con el secretariado ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, en 2022 se registraron 3,754 asesinatos de mujeres, de los cuales, 2 807 se registraron como homicidios dolosos y 947 como feminicidios.

¹⁰⁹ ONU CEDAW, 2022.

EL RECONOCIMIENTO DEL DERECHO A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIAS

Como hemos visto, el contexto de violencia feminicida en nuestro país, marcado por la gravedad de los casos y las deficiencias en las investigaciones, ha exigido respuestas por parte del Estado. Ante la presión de la sociedad y la comunidad internacional, México ha emprendido esfuerzos significativos para adoptar marcos normativos y llevar a cabo reformas legislativas destinadas a garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencias. Estos cambios legales han buscado fortalecer la protección de las mujeres y combatir la impunidad que ha prevalecido en numerosos casos. También se han impulsado mecanismos de protección y protocolos para que en la atención e investigación de la violencia contra las mujeres se cumpla con debida diligencia reforzada y perspectiva de género. Uno de esos marcos normativos es la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), publicada en 2007. Para Marcela Lagarde, una de sus autoras:

[La LGAMVLV] permitió comprender ese derecho acorde con dos hitos del derecho internacional: la Cumbre de Viena y la Convención Belém do Pará. Se

trata del reconocimiento de las mujeres como seres humanas: sujetas de derecho y, por tanto, conforme a Viena, del derecho a tener derechos y además de derechos humanos. El primero es el derecho a una vida libre de violencia.¹¹⁰

En esta ley se han definido los distintos tipos y modalidades de la violencia contra las mujeres. Uno de ellos, el concepto de violencia feminicida, actualmente considerada como:

la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, las adolescentes y las niñas, producto de la violación de sus derechos humanos y del ejercicio abusivo del poder, tanto en los ámbitos público y privado, que puede conllevar impunidad social y del Estado. Se manifiesta a través de conductas de odio y discriminación que ponen en riesgo sus vidas o culminan en muertes violentas como el feminicidio, el suicidio y el homicidio, u otras formas de muertes evitables y en conductas que afectan gravemente la integridad, la seguridad, la libertad personal y el libre desarrollo de las mujeres, las adolescentes y las niñas.¹¹¹

¹¹⁰ Lagarde, 2019, p. 213.

¹¹¹ Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, Artículo 21.

De acuerdo con esta definición tanto el feminicidio como la desaparición de mujeres, niñas y adolescentes constituyen expresiones de la violencia feminicida. No obstante, para afrontar los desafíos que estas conductas han representado, especialmente en lo relativo a la investigación y sanción, estas tipologías han sido incluidas a través de reformas legislativas, como fue la tipificación del feminicidio a nivel federal y en cada uno de los estados.

Con el objetivo de cumplir con los resolutivos de la sentencia de la CortelDH en el caso Campo Algodonero, que determinó que el Estado mexicano debía crear protocolos especializados para la investigación de feminicidios, desapariciones y violencia sexual contra mujeres,¹¹² la sociedad civil desempeñó un papel fundamental, al promover la incorporación del tipo penal de feminicidio¹¹³ en los códigos penales a nivel nacional y la creación de los protocolos respectivos.

Es importante destacar que en 2008 y 2011 se publicaron las reformas constitucionales al sistema de justicia penal y en materia de derechos humanos, respectivamente.

¹¹² CortelDH, 2009, resolutivos 18 y 19.

¹¹³ OCNF, 2014, p. 23.

Con la reforma de 2011 se elevó a rango constitucional los tratados internacionales de derechos humanos y se establece una nueva era para el reconocimiento y desarrollo de los derechos humanos en nuestro país. Por su parte, en 2013 es publicada la Ley General de Víctimas, y en 2017 la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, las cuales responden a la crisis en materia de derechos humanos, generada a partir de la estrategia de seguridad militarizada desde el sexenio de Calderón, la cual, también es parte de los contextos en los que se ha visto agravada la violencia feminicida en el país.

Por otro lado, una estrategia importante a destacar en el desarrollo e implementación de marcos normativos y políticas públicas para la prevención, atención y sanción de la violencia feminicida ha sido la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM), un mecanismo de protección colectiva para las mujeres, contemplado en la LGAMVLV, y que en su reforma del 29 de abril de 2022 se ha definido como:

[...] el conjunto de acciones gubernamentales coordinadas, integrales, de emergencia y temporales realizadas entre las autoridades de los tres órdenes

y niveles de gobierno, para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado; así como para eliminar el agravio comparado, resultado de las desigualdades producidas por ordenamientos jurídicos o políticas públicas que impiden el reconocimiento o ejercicio de los derechos humanos de las mujeres, las adolescentes y las niñas, a fin de garantizar su pleno acceso al derecho a una vida libre de violencias.¹¹⁴

Este mecanismo ha forzado a los estados a reconocer la gravedad de la violencia feminicida y sus múltiples contextos, y ha obligado a las autoridades a cumplir con la ley, así como a implementar las acciones necesarias para abordarla. Es importante también señalar que, a través de este mecanismo, se ha logrado el reconocimiento de los contextos de alta criminalidad en los estados y su estrecha vinculación con la elevada incidencia de feminicidios y desapariciones de mujeres.

Aunque estos avances representan pasos importantes hacia la justicia y la mejora de la respuesta del Estado mexicano frente a la violencia contra las mujeres, queda un largo camino por recorrer para erradicar la violencia feminicida y garantizar de manera efectiva el

¹¹⁴ LGAMVLV, Artículo 22.

derecho a una vida libre de violencias para todas las mujeres. En el caso de Ivette Melissa Flores Román, el Comité CEDAW coincide con ello:

A pesar del marco normativo del Estado parte garantizando una perspectiva de género en las búsquedas e investigaciones de desapariciones forzadas [...] y de las varias sentencias de amparo, en el presente caso [...] el Comité observa que estos han sido insuficientes para reparar las violaciones de los derechos de la hija de la autora.¹¹⁵

LA INCORPORACIÓN DE LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN EL QUEHACER JUDICIAL

Finalmente, en este breve recuento histórico, es importante destacar la función fundamental desempeñada por juezas y jueces en el reconocimiento, protección y garantía de los derechos de las mujeres. A través del desarrollo de criterios judiciales, el Poder Judicial Federal ha establecido algunos parámetros para que otras personas juzgadoras sean garantes de los derechos alcanzados por las mujeres, pese a las dolorosas realidades de nuestro país. Ante estos contextos, la labor judicial debe estar a la altura. Lo mínimo que se espera

¹¹⁵ ONU CEDAW, 2022, párr. 7.11, p. 16.

de la judicatura es que sea un poder aliado, que contribuya con la definición de estándares claros para que la desigualdad y discriminación representada en cada caso de violencia contra mujeres, niñas y adolescentes sean condenadas, con miras a la construcción de una sociedad más justa.

A raíz de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, el Poder Judicial Federal inició una nueva época en el desarrollo de precedentes, sentando las bases para incorporar la perspectiva de género en la administración de justicia, la cual constituye una metodología que considera las situaciones de desventaja, explicando las diferencias específicas entre hombres y mujeres y reconociendo la forma en que la que unos y otras se enfrentan a una problemática concreta, así como los efectos diferenciados que producen las disposiciones legales y las prácticas institucionales.¹¹⁶ En su jurisprudencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha delineado los pasos para aplicar este enfoque en el proceso de juzgamiento.¹¹⁷

¹¹⁶ Tesis de Jurisprudencia: 1a. XXIII/2014 (10a.), 1a. XCIX/2014 (10a.) y 1a. LXXIX/2015 (10a.).

¹¹⁷ Tesis de Jurisprudencia: 1a./J. 22/2016 (10a.).

En materia de violencia feminicida, destacan dos casos en los que la SCJN ha establecido parámetros de relevancia para las investigaciones, en especial de muertes violentas de mujeres. Se trata de los amparos en revisión 554/2013 y 1284/2015, relacionados con la violación a la debida diligencia en las investigaciones de las muertes violentas de Mariana Lima Buendía¹¹⁸ y Karla del Carmen Pontigo Luciotto,¹¹⁹ respectivamente.

En ambos casos, la Primera Sala de la SCJN reconoce el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia¹²⁰ y retoma el estándar internacional establecido en la sentencia de la CorteIDH en el caso Campo Algodonero, que –de igual forma– reconoce que el deber de investigar la violencia contra las mujeres tiene alcances adicionales, y que para conducir una investigación de manera eficaz las autoridades deben investigar con perspectiva de género.¹²¹

Existieron graves omisiones y negligencias en las investigaciones de estos casos que impactaron en el acceso

¹¹⁸ SCJN, 2015. Amparo en revisión 554/2013.

¹¹⁹ SCJN, 2019. Amparo en revisión 1284/2015.

¹²⁰ Tesis de Jurisprudencia: 1a. CLX/2015 (10a.).

¹²¹ Tesis de Jurisprudencia: 1a. CLXI/2015 (10a.).

a la justicia.¹²² La SCJN incorpora este estándar al establecer que toda muerte violenta de una mujer debe investigarse con perspectiva de género, por lo que se debe investigar si el hecho se encuentra inmerso en un contexto general de discriminación y violencia.¹²³ Como se ha referido, incorporar la perspectiva de género en las actuaciones de la autoridad investigadora o juzgadora es una obligación convencional para todos los casos en los que una mujer, niña o adolescente sea víctima de cualquier violencia.

En el caso de Ivette Melissa, la ineficacia de la búsqueda y las fallas en la investigación no solo se presentaron durante las primeras actuaciones, sino que han prevalecido a cargo de distintas instituciones a lo largo de los años, vulnerando con ello la obligación de las autoridades de actuar con perspectiva de género y con debida diligencia estricta, la cual, según la SCJN, «debe hacerse tanto de los actos urgentes, como del desarrollo de un plan metodológico de investigación»¹²⁴ que, en el caso referido, obligaba a las autoridades a identificar el contexto¹²⁵ de violencia en el que se encontraba Ivette Melissa.

¹²² Tesis de Jurisprudencia: 1a. CLXIV/2015 (10a.).

¹²³ Tesis de Jurisprudencia: 1a. CLXI/2015 (10a.).

¹²⁴ Tesis de Jurisprudencia: 1a. CLXI/2015 (10a.).

¹²⁵ De acuerdo con lo documentado por el Dictamen del Comité CEDAW (2022), Ivette Melissa Flores Román se encontraba inmersa en un con-

La ausencia de estos estándares; en particular, en los casos de desaparición como el de Ivette Melissa, tiene un impacto significativo no solo en el acceso a la justicia, sino también en el derecho a la verdad. Para la SCJN, este derecho consiste «en la entrega de un relato correspondiente con los hechos, suficientemente probado y surgido de una investigación exhaustiva y diligentemente conducida»,¹²⁶ y «la pretensión de la víctima de una violación de los derechos humanos de encontrar la ‘verdad’ en el marco de un procedimiento judicial es un componente esencial de la validez y legitimidad de la justicia». ¹²⁷ Así, la búsqueda de la verdad y la justicia para las víctimas de violencia feminicida demandan un compromiso continuo de los jueces y las juezas, de la legislatura y de todas las autoridades para garantizar que el derecho a una vida libre de violencias sea una realidad tangible al que las mujeres, niñas y adolescentes puedan acceder en nuestro país.

texto de violencia familiar en el que se incrementaba el riesgo por los vínculos que los posibles agresores tenían con el crimen organizado, el cual forma parte del contexto objetivo del estado en el que ocurrieron los hechos de este caso.

¹²⁶ SCJN, 2019, Amparo en revisión 1284/2015, párr. 106.

¹²⁷ SCJN, 2019, Amparo en revisión 1284/2015, párr. 98.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMNISTÍA Internacional. (2003). *México. Muertes intolerables. 10 años de desapariciones y asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez y Chihuahua.*

CARCEDO, Ana. (2010). *No olvidamos ni aceptamos: Femicidio en Centroamérica 2000-2006.* Costa Rica: Cefemina y Horizons.

CMDPDH. (Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos). (2007). *Compendio de recomendaciones sobre el feminicidio en Ciudad Juárez, Chihuahua.* México.

CNDH. (1998). Recomendación General 44/1998. Caso de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez y sobre la falta de colaboración de las autoridades de la Procuraduría General de Justicia del estado de Chihuahua.

CorteIDH. (2009). Caso González y otras («Campo Algodonero») vs. México. Sentencia del 16 de noviembre de 2009 (Excepción preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas). Serie C núm. 205. Disponible en: chrome-extension://efaidnbnmnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_205_esp.pdf

DURÁN, Valeria. (2016). *Las muertas que no se ven: el limbo de los feminicidios*. México: Connectas, Centro Internacional para Periodistas (ICFJ) y Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI). Reportaje en línea. Disponible en <https://www.connectas.org/especiales/feminicidios-mexico/>

HUESO García, Vicente. (s/f). Capítulo cuarto. Johan Galtung. La transformación de los conflictos por medios pacíficos [documento]. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=595158>

LAGARDE y de los Ríos, Marcela. (2012). *El feminismo en mi vida. Hitos, claves y topías*. Gobierno del Distrito Federal, México.

_____. (2019). La voz feminicidio, una clave paradigmática. En Ravelo Blancas, Patricia y Bosch Heras, Montserrat (coord.), *Violencias y feminismos. Desafíos actuales. Antología*. México: Ediciones y Gráficos Eón.

LIMAS Hernández, Alfredo y Limas Hernández, Myrna. (2019). Desaparición y violencia feminicida: factores de vulnerabilidad ante la trata de mujeres. El caso Juárez, México, en la década 2010. En Ravelo, Patricia y Bosch Heras, Montserrat (coord.), *Violencias y feminismos. Desafíos actuales. Antología*. México: Ediciones y Gráficos Eón.

MADERO Jiménez, Gabriela. (2007). Institucionalización y promoción de la perspectiva de género. En Incháustegui Romero, Teresa y Reneaum Panszi, Tania (coord.), *El adelanto de las mujeres a través del trabajo parlamentario: Comentarios a las iniciativas de género en la LVII, LVIII y LIX Legislaturas de la Cámara de Diputados*, Cámara de Diputados, LX Legislatura, Ceameg.

MONÁRREZ Fragoso, Julia Estela (2009). *Trama de una injusticia. Femicidio sexual sistémico en Ciudad Juárez*. México: El Colegio de la Frontera Norte y Porrúa.

OCNF (Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio). (2014). *Estudio de la implementación del tipo penal de femicidio en México: Causas y consecuencias 2012 y 2013*. México: CDD.

OBSERVATORIO Ciudadano para Monitorear la Impartición de Justicia en los casos de Femicidio en Ciudad Juárez y Chihuahua. (2005). Informe Preliminar. México.

ONU CEDAW. (2022). Dictamen del Comité en virtud del Artículo 7, párrafo 3, del Protocolo Facultativo respecto de la comunicación núm. 153/2020. CEDAW/C/83/D/153/2020. 15 de noviembre de 2022. Versión avanzada sin editar. Disponible en:

https://drive.google.com/file/d/1IJkPNEMGyqyA_vbJ3AxlqS01-C-mWkx/view?usp=share_link

ONU. (1999). Derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones de las desapariciones y las ejecuciones sumarias. Informe de la Relatora, Sra. Asma Jahangir, relativo a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias y presentado en cumplimiento de la resolución 1999/35 de la Comisión de Derechos Humanos. E/CN.4/2000/3/Add.3, 25 de noviembre de 1999.

ONU Mujeres. (2014). Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Declaración política y documentos resultados de Beijing+5. Disponible en: https://www.unwomen.org/sites/default/files/Headquarters/Attachments/Sections/CSW/BPA_S_Final_WEB.pdf

SCJN. (2015). Amparo en revisión 554/2013 (Derivado de la Solicitud de Ejercicio de la Facultad de Atracción 56/2013). Quejosa: Irinea Buendía Cortez (madre de Mariana Lima Buendía). Primera Sala. Ministro Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Sentencia del 25 de marzo de 2015.

_____. (2019). Amparo en revisión 1284/2015. Quejosos y recurrentes: María Esperanza Lucciotto López y Fernando Zahid Lucciotto López. Primera Sala. Ministro Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Sentencia del 13 de noviembre de 2019.

Declaraciones y tratados internacionales

CONVENCIÓN Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará). Disponible en: <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-61.html>

CONVENCIÓN para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), Adoptada por la Asamblea General en su resolución 34/180, 18 de diciembre de 1979.

DECLARACIÓN sobre la Eliminación de la Violencia contra la Mujer. Adoptada por la Asamblea General en su resolución 48/104, 20 de diciembre de 1993. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/declaration-elimination-violence-against-women>

DECLARACIÓN Universal de Derechos Humanos, adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III), 10 de diciembre de 1948.

DECLARACIÓN y Programa de Acción de Viena. 20 años trabajando por tus derechos. Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993. Disponible en: https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Events/OHCHR20/VDPA_booklet_Spanish.pdf

Sitios web

ONU. Las mujeres que dieron forma a la Declaración Universal de Derechos Humanos. Disponible en: <https://www.un.org/es/observances/human-rights-day/women-who-shaped-the-universal-declaration>

ONU Mujeres. Conferencias mundiales sobre la mujer. Disponible en: <https://www.unwomen.org/es/how-we-work/intergovernmental-support/world-conferences-on-women#mexico>

Tesis de Jurisprudencia. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación

Tesis: 1a. XXIII/2014 (10a.). Perspectiva de género en la administración de justicia. Su significado y alcances. Registro digital 2005458, 7 de febrero de 2014.

Tesis: 1a. XCIX/2014 (10a.). Acceso a la justicia en condiciones de igualdad. Todos los órganos jurisdiccionales del país deben impartir justicia con perspectiva de género. Registro digital 2005794, 7 de marzo de 2014.

Tesis: 1a. LXXIX/2015 (10a.). Impartición de justicia con perspectiva de género. Debe aplicarse este método analítico en todos los casos que involucren

relaciones asimétricas, prejuicios y patrones estereotípicos, independientemente del género de las personas involucradas. Registro digital 2008545, 27 de febrero de 2015.

Tesis: 1a. CLX/2015 (10a.). Derecho de la mujer a una vida libre de discriminación y violencia. Las autoridades se encuentran obligadas a adoptar medidas integrales con perspectiva de género para cumplir con la debida diligencia en su actuación. Registro digital 2009084, 15 de mayo de 2015.

Tesis: 1a. CLXI/2015 (10a.). Femicidio. Las autoridades encargadas de la investigación de muertes violentas de mujeres tienen la obligación de realizar las diligencias correspondientes con base en una perspectiva de género. Registro digital 2009087, 15 de mayo de 2015.

Tesis: 1a. CLXIV/2015 (10a.). Delitos contra las mujeres. Las autoridades encargadas de su investigación están llamadas a actuar con determinación y eficacia a fin de evitar la impunidad de quienes los cometen. Registro digital 2009082, 15 de mayo de 2015.

Tesis: 1a./J. 22/2016 (10a.). Acceso a la justicia en condiciones de igualdad. Elementos para juzgar con perspectiva de género. Registro digital 2011430, 15 de abril de 2016.

Capítulo VII

Análisis de las recomendaciones realizadas a México

Isabel Suárez Terrazas y Evelyn Barrera Cortés

La promoción y protección de los derechos de las mujeres es uno de los principales objetivos en la agenda internacional de derechos humanos. En ese sentido, el Comité de la CEDAW ha desempeñado un rol fundamental al emitir recomendaciones y directrices a los Estados, con el fin de garantizar la igualdad de género, la erradicación de la violencia de género y la discriminación contra las mujeres. A sabiendas de ello, el propósito de este capítulo es realizar un análisis de las recomendaciones realizadas a México, hasta el momento, emitidas por el Comité y, en particular, aquellas que enfatizan la importancia de construir una política pública efectiva para erradicar la violencia contra las mujeres, proporcionar una visión integral sobre la situación actual de implementación de estas recomendaciones, así como identificar las acciones que deben ser tomadas en cuenta como prioritarias.

El Comité desempeña un papel crucial en la supervisión de la implementación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), por lo que es menester destacar la relevancia de sus dictámenes y recomendaciones a México. Estas, además de tener un carácter vinculante, sirven como directrices para la formulación de políticas y adopción de medidas destinadas a erradicar la violencia de género.

El Comité ha emitido únicamente dos dictámenes dirigidos a México. El primero de ellos fue por el feminicidio de Pilar Argüello Trujillo, cuya recomendación fue emitida el 21 de julio de 2017 (CEDAW/C/67/D/75/2014); después, el 24 de octubre de 2022 se emitió el dictamen por el multicitado caso de la desaparición de Ivette Melissa Flores Román (CEDAW/C/83/D/153/2020).

La adopción del dictamen del caso de Pilar Argüello Trujillo se dio en relación con el feminicidio de la víctima, ocurrido el 3 de septiembre de 2012, cuando fue encontrada sin vida. Su cuerpo presentaba señales de violencia sexual, lesiones degradantes e indefensión, y había sido abandonado en un lugar público en el municipio de Coscomatepec, Veracruz. Las autoridades

identificaron como posible autor de los hechos a un menor de edad. Sin embargo, a pesar de que existían los elementos distintivos del delito de feminicidio en el caso, fue incorrectamente clasificado por el delito de homicidio calificado y más adelante juzgado y absuelto por la jueza interina del juzgado de menores, debido a la falta de pruebas que demostraran la responsabilidad del imputado.

Ante esta equivocada sentencia, el Ministerio Público interpuso un recurso de apelación; no obstante, esta decisión fue ratificada por la Sala de Responsabilidad Juvenil del Tribunal Superior de Justicia del estado de Veracruz. A raíz de esto, se presentó una demanda de amparo por parte de las víctimas indirectas, en donde se alegó la vulneración de los principios de debido proceso y equilibrio procesal de las partes, el cual fue negado por cuestiones procedimentales, a pesar de tratarse de un derecho humano, al igual que el recurso de queja presentado posteriormente.

A raíz de dichas omisiones de las autoridades ministeriales y judiciales mexicanas, se presentó el caso ante el Comité de la CEDAW el primero de agosto de 2014, por parte de los padres de la víctima y sus representantes.

En la solicitud del Comité a México, este argumentó que no existían elementos para poder afirmar una falta de perspectiva de género en la investigación, a pesar de que se contaba con una sentencia absolutoria en un caso de feminicidio que fue juzgado como un homicidio calificado, osando afirmar que dicha decisión no se trataba de una ausencia de perspectiva de género y debida diligencia estricta en la investigación, cuando claramente sí lo era.

Respecto al segundo dictamen emitido por el Comité en contra de México, la comunicación inicial fue presentada el 18 de octubre de 2019 por Sandra Luz Román Jaimes, madre de la víctima. Los hechos expuestos en dicha comunicación hablan sobre la violencia ejercida en contra de Ivette Melissa Flores Román, de 16 años, quien vivía en Iguala, Guerrero y se había mudado a la casa de los padres de su pareja, después de haber dado a luz a su hija. Ahí fue forzada a no abandonar la vivienda, se le prohibió comunicarse con su familia y fue obligada a cambiar su forma de vestir. Aunado a ello, sufrió de varios tipos de violencia, tales como psicológica, física y patrimonial.

Cuando la hija de Ivette Melissa cumplió un año, la dejaron volver a su casa; sin embargo, seguía siendo víctima de constante vigilancia y amenazas, incluso de muerte, de la familia de su expareja, quien visitaba regularmente la casa de la víctima, disparando en varias ocasiones con armas de fuego. Estos hechos nunca fueron denunciados por la víctima o su familia, debido al miedo que les generaba el cargo que su agresor ocupaba como policía ministerial en la entonces Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero. El 24 de octubre de 2012, la casa de la autora y la víctima recibió impactos por arma de fuego. Cinco hombres armados vestidos de negro entraron por la fuerza y se llevaron a Ivette Melissa, sin tener hasta el momento conocimiento de su paradero.

Debido a los hechos narrados, Sandra Luz Román Jaimes interpuso una denuncia en el Ministerio Público en Iguala; sin embargo, las autoridades solo se encargaron de hacerle una entrevista, pero no acudieron al lugar de los hechos a recabar los datos de prueba, tales como los casquillos de las balas. Fue Sandra Luz quien los llevó y hasta cuatro años después acudieron al domicilio, aunque lógicamente ya no encontraron ningún indicio y la diligencia resultó obsoleta.

A raíz de la nula actuación de las autoridades locales y la inaplicación de la normativa vigente, como protocolos en materia de desaparición e investigación con perspectiva de género, así como la serie de estereotipos que presentaron las autoridades, se solicitó a la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas de la Fiscalía General de la República que llevaran la carpeta, al tratarse de la desaparición de una mujer por miembros de la delincuencia organizada en aquiescencia con las autoridades locales. Dicha fiscalía emitió en marzo de 2014 un acuerdo de incompetencia que los hechos investigados no podían considerarse como hechos de violencia en contra de la mujer o por el género de la hija de la autora, por la falta de elementos probatorios en la indagatoria que permitiesen orientar la investigación en ese sentido.

Dicha fiscalía fue influenciada por estereotipos e ideas preconcebidas, al interpretar su competencia legal de forma restrictiva y al negar la existencia de actos de violencia por razón de género, cuando los delitos fueron cometidos por el crimen organizado. Por dichas omisiones y negligencias de las autoridades a lo largo de toda la investigación y la búsqueda de su hija, Sandra Luz, en conjunto con I(dh)eas, interpuso un amparo in-

directo, destacando la falta de perspectiva de género y debida diligencia estricta, el cual a la fecha de publicación del presente libro aún se encuentra en etapa de cumplimiento por parte de las autoridades.

A ocho años de la desaparición de Ivette Melissa Flores Román no se contaba con un plan de investigación, conforme al protocolo homologado de investigación ni un plan de búsqueda correspondiente. Por toda esta serie de omisiones, se presentó el caso ante el Comité de la CEDAW, el cual realizó una serie de recomendaciones en lo particular y general. Estas últimas tienen una gran similitud con las enviadas en 2017 en el caso de Pilar, que en el presente capítulo se comparan. En sus deliberaciones, el Comité afirma que, a pesar de que la madre de la víctima denunció los hechos en cuanto estos sucedieron, las autoridades no tomaron con inmediatez su declaración, obstruyendo la búsqueda inmediata sin dilación y con enfoque de género.

La negación del Estado mexicano de los hechos ligados con violencia de género y, por consiguiente, la falta de perspectiva de género es una constante en los casos presentados ante organismos internacionales, desde el del Campo Algodonero, en la Corte Interame-

ricana de Derechos Humanos (CorteIDH), hasta el dictamen del Comité en el caso de Ivette Melissa Flores Román, puesto que del primero a este último han transcurrido 11 años. El problema principal sigue siendo que el Estado no reconozca la falta de perspectiva de género en las investigaciones; en especial, en casos de violencia extrema de género, feminicidio y desaparición de mujeres.

La falta de debida diligencia estricta es un elemento que caracteriza a las investigaciones de Ivette Melissa y Pilar. La carencia de dicho elemento de investigación se encuentra institucionalizado por las autoridades en todos los casos de desapariciones y muertes violentas de mujeres, lo que da como resultado la impunidad y el mensaje de tolerancia de la violencia de género en la sociedad, tal como lo ha indicado el mismo Comité en diversas ocasiones. Como se mencionó anteriormente, el Comité de la CEDAW no ha sido el único en versar sobre el problema que genera la impunidad. En el Caso de Campo González y otras vs. México (del Campo Algodonero), la CorteIDH destaca que la falta de esclarecimiento de los crímenes consolida una cultura de impunidad y fomenta las violaciones de derechos humanos.

El que ambos casos presentados ante el Comité versen sobre la muerte violenta de una mujer y la desaparición, es trascendental, debido a que ambas son las formas de violencia extrema contra las mujeres, reflejando lo difícil que ha sido y es para el Estado mexicano generar una cultura de prevención, atención y erradicación de la violencia de género. Desde el caso de Pilar Argüello, el Comité enfatiza la importancia de contar con los elementos sustantivos para generar políticas públicas para prevenir, eliminar y erradicar la violencia contra la mujer, pero –sobre todo– la adecuada implementación de estas políticas. En dicha recomendación se sostiene que el Estado mexicano reconoce la violencia que existe en el país, pero no se hace frente a ella de manera eficaz.

De igual forma establece la necesidad de crear mecanismos útiles y aplicables para garantizar los derechos de las mujeres, ya que preveía de forma correcta que los protocolos, capacitación y legislación no serían suficientes si no se aplicaban de forma idónea. La mayoría de los casos de violencia contra las mujeres continúan sin ser formalmente investigados, juzgados y sancionados por el sistema de justicia tanto a nivel federal como local. Lo anterior se ve reflejado en las cifras.

Por ejemplo, en Guerrero (estado donde acontecieron los hechos de la desaparición de Ivette Melissa), a pesar del paso de los años y de la creación de leyes, protocolos y el carácter vinculante de la recomendación de Pilar, no cuenta con una sola sentencia por el delito de desaparición, y en los últimos 60 años solo se han judicializado dos casos de mujeres desaparecidas, con lo cual deja en evidencia que los altos grados de impunidad continúan latentes en los casos de violencia extrema contra las mujeres. De igual forma, México encabeza la lista del país con más acciones urgentes ante el Comité contra las Desapariciones Forzadas de la Organización de las Naciones Unidas, con un total de 589 a la fecha, lo cual demuestra la falla del Estado mexicano en la investigación y juzgamiento de este tipo de crímenes.

A pesar de que ambos dictámenes se adoptaron con una diferencia de cinco años, y por diferentes delitos vinculados con la violencia de género, las recomendaciones que se hacen son, en esencia, muy parecidas. Estas aluden a la detección de las causas estructurales que derivan en impunidad, con el objetivo de poner fin a las prácticas que obstaculizan el acceso a la justicia y a, especialmente, erradicar la violencia de género. En el dictamen del caso de Ivette Melissa, se hace la reco-

mendación al Estado de adoptar e implementar una política nacional de prevención y erradicación de las desapariciones forzadas de las mujeres, teniendo como ejes transversales los estándares de debida diligencia, el enfoque de género y de derechos humanos –que debe ser integral–; atender y combatir las causas de raíz de las desapariciones forzadas de mujeres y apuntar a su no repetición, tal y como se puede observar a continuación.

Recomendación Pilar Argüello Trujillo (CEDAW/C/67/D/75/2014)	Recomendación Ivette Melissa Flores Román (CEDAW/C/83/D/153/2020)
<p>i) Garantizar el funcionamiento de procedimientos adecuados (eficientes, imparciales e independientes) para investigar, enjuiciar y sancionar a los autores de actos de violencia contra la mujer, especialmente en los casos de feminicidio.</p>	<p>i) Erradicar todas las causas estructurales de la impunidad y poner fin a las prácticas que obstaculizan el acceso a la justicia. En ese sentido, velar por que todas las instituciones del sistema de administración de justicia y entidades encargadas con la búsqueda de personas desaparecidas e investigación, que sean especializadas, federales, estatales o municipales, apliquen el principio de búsqueda con enfoque de género, aplicando el Protocolo de Alba y Protocolo de Actuación en la Investigación del Delito de Feminicidio.</p>

<p>Recomendación Pilar Argüello Trujillo (CEDAW/C/67/D/75/2014)</p>	<p>Recomendación Ivette Melissa Flores Román (CEDAW/C/83/D/153/2020)</p>
<p>ii) Detectar y eliminar las trabas estructurales que obstaculizan el funcionamiento del sistema de justicia y la investigación eficaz de los homicidios de mujeres por razón de género. En este sentido, las investigaciones penales deben ser objeto de un seguimiento judicial constante, sin escatimar esfuerzos para lograr el castigo adecuado de los autores.</p>	<p>ii) Impartir capacitación obligatoria sobre estos protocolos, así como capacitación sobre la Convención, su Protocolo Facultativo y la jurisprudencia y las recomendaciones generales del Comité, en particular las recomendaciones generales núm. 19, núm. 28, núm. 33 (2015), sobre el acceso de las mujeres a la justicia, y núm. 35.</p>
<p>iii) Reforzar la implementación de programas con miras a promover y garantizar, de manera efectiva, la formación y capacitación de todos los agentes estatales que participan en las investigaciones de casos de violencia contra la mujer, especialmente cuando se produce la violencia extrema que constituye el feminicidio. Los programas deben dirigirse, en particular, a los agentes policiales, fiscales y jueces. Los contenidos deben incluir no solo los aspectos técnicos de las investigaciones –para detectar la ineficacia y las deficiencias en el proceso de investigación y la subsiguiente impunidad– sino también las causas y las consecuencias de todas las formas de violencia contra la mujer.</p>	<p>iii) La adopción e implementación de una política nacional de prevención y erradicación de las desapariciones forzadas de las mujeres teniendo como ejes transversales los estándares de debida diligencia, el enfoque de género y de derechos humanos, que debe ser integral, y atender y combatir las causas raíz de las desapariciones forzadas de mujeres y apuntar a su no repetición.</p>

Recomendación Pilar Argüello Trujillo (CEDAW/C/67/D/75/2014)	Recomendación Ivette Melissa Flores Román (CEDAW/C/83/D/153/2020)
iv) Garantizar el apoyo legal en el acceso a la justicia y a todas las garantías legales de protección a los familiares de las mujeres fallecidas como consecuencia de actos de violencia por razón de género.	

Es importante recalcar que la misma Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer estipula en sus artículos 2 y 3 la obligación de los Estados parte de adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, «una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer», así como todas las medidas necesarias, incluso de carácter legislativo, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de la mujer, con el objetivo de garantizarle el ejercicio y el goce de los derechos humanos. Asimismo, en su Observación General núm. 19, La violencia contra la mujer, el Comité de la CEDAW insta a los Estados parte a adoptar medidas apropiadas y eficaces para combatir todo tipo de violencia basada en el sexo.

Los Estados tienen la obligación de no discriminar a las mujeres a través de acciones u omisiones. Esto es

relevante, tomando en consideración que, como se menciona en la recomendación de Ivette Melissa Flores Román, las personas vinculadas con organizaciones criminales que cometieron la desaparición de la víctima se beneficiaron de la autorización, apoyo y aquiescencia de las omisiones del Estado. En ese sentido, es importante mencionar además que, según lo señalado por el Comité, la falta de adopción de las medidas esenciales, como la implementación de políticas o el incumplimiento de sus obligaciones internacionales y la inaplicación de leyes por parte de los Estados, también constituyen actos de discriminación.

Si bien es cierto que México ha avanzado en cuanto al marco normativo de protección de derechos de las mujeres y que existen avances significativos en cuanto a políticas respecto a la erradicación de la violencia de género, también es cierto que aún falta un largo camino por recorrer. Las mujeres y niñas se ven potencialmente más expuestas a ser víctimas de delitos como desaparición y feminicidio, ya que estos ocurren en contextos de violencia extrema e inseguridad, vinculados con la perpetuación de una cultura patriarcal y machista.

Ejemplo de ello es la grave situación del estado de Guerrero, en donde las cifras de mujeres desaparecidas,

así como otros tipos de violencia de género van en aumento, y prevalece una situación de impunidad y revictimización por parte de las autoridades. De acuerdo con el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, en el estado hay 44,041 personas desaparecidas, de las cuales 702 son mujeres; sin embargo, como se mencionó con anterioridad, la judicialización de los casos por desaparición forzada y cometida por particulares de mujeres es casi nula, además de que, a junio de 2023, no se había girado ni una orden de aprehensión por la desaparición de una mujer. En ese sentido, es fundamental que las políticas públicas y acciones concretas que se adopten a raíz de los dictámenes partan, en primera instancia, del reconocimiento de la problemática que existe en el país, para que de esta manera se pueda asumir como problema público que todos los niveles de gobierno y administraciones deben abordar.

La CorteIDH, en la sentencia de «Campo Algodonero», destaca la importancia de contar con una política pública de prevención y erradicación de la violencia contra la mujer, donde hace hincapié de la necesidad de centrarse en los siguientes puntos: contar con un sistema de transparencia adecuado que permita ver los procesos de implementación y sus fallos, identificar las causas de desaparición y feminicidio de las mujeres, construir

un avance en la superación de las desigualdades jurídicas, aplicar políticas sociales y sensibilizar a los funcionarios públicos y a la sociedad sobre el impacto de los factores de discriminación contra las mujeres en los ámbitos públicos y privados. En ese sentido, el Comité enfatiza la responsabilidad internacional de los Estados parte de contar con bases de datos estadísticos, con el fin de ampliar el análisis de todas las formas de discriminación y violencia en contra de las mujeres. A continuación, se abordarán cada uno de dichos puntos, con el fin de abonar y verificar su correcta aplicación.

j) Sistema de transparencia adecuado

Los mecanismos de transparencia en los delitos de violencia extrema contra las mujeres sirven a las organizaciones de la sociedad civil y a las víctimas para exigir cambios y que el problema se visibilice entre la población en general; sin embargo, dichas plataformas cada día se han vuelto más complicadas de entender, solicitar y graficar. Lo anterior se intensifica con la diferencia de números entre autoridades, tales como comisiones de búsqueda y Fiscalía Especializadas en Desaparición. Sucede lo mismo a nivel federal que local. Aunado a ello, dichas cifras son solamente de

aquellos delitos que son denunciados; sin embargo, el porcentaje en México de la llamada *cifra negra* se encuentra en 92.4 %. Con lo anterior, se puede identificar a dichos sistemas de transparencia como una oportunidad de cambio y mejora que serviría en la identificación de causas por las cuales se cometen ciertos delitos; en específico, aquellos vinculados con la violencia de género.

ii) Identificación de causas

La organización solicitante en la recomendación de Ivette Melissa ((dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, AC) ha destacado en múltiples ocasiones la necesidad de comprender el fenómeno de las desapariciones de mujeres y feminicidios en el país, a efecto de identificar las causas, alentando a los estados a contar con unidades de análisis de contexto en las fiscalías especializadas de desaparición y las comisiones de búsqueda locales, las cuales están obligadas conforme a la Ley General en Materia de Desaparición Forzada y Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, en sus artículos 58 fracción II y 68; sin embargo, aún existen estados que no cuentan con unidades de contexto en ninguna de

las dos instituciones. Aunado a ello, existen otras problemáticas que imposibilitan la identificación de causas, tales como la negación de compartir información entre autoridades, la falta de homologación en los lineamientos de creación de un análisis de contexto, los diferentes recursos por cada institución tanto materiales como humanos, entre otros.

iii) Superación de desigualdades jurídicas

A pesar de la existencia de múltiples leyes, protocolos y jurisprudencia nacional en materia de perspectiva de género, las autoridades de los tres niveles de gobierno, en su mayoría, no son utilizadas en las sentencias, dictámenes, periciales y, en general, en cualquier actuación de los órganos de justicia. Ejemplo de ello se encuentra en un dictamen de “Análisis de Contexto con perspectiva de género” (emitido en 2020), donde establece que Ivette Melissa Flores Román se colocó en una situación de vulnerabilidad que la llevó a su desaparición, culpando de cierta manera a la víctima de su propia desaparición. Se puede concluir que se cuenta con herramientas jurídicas nacionales e internacionales suficientes; no obstante, la inaplicación de dichos protocolos crea una ilusión de falta de legisla-

ción en la materia, cuando se tiene que versar sobre la adecuada y eficaz capacitación y certificación de los servidores públicos.

iv) Capacitación

Uno de los aspectos fundamentales que se debe de tomar en cuenta como respuesta a las recomendaciones emitidas por CEDAW en ambos dictámenes y que desempeña un papel crucial en la erradicación de la violencia de género es la capacitación de personas funcionarias. Es indispensable contar con personas operadoras de justicia capacitadas y sensibilizadas que comprendan y apliquen el enfoque de género y derechos humanos, así como las obligaciones derivadas de tratados internacionales de los que México es parte, como la CEDAW. Se debe garantizar que estos operadores no perpetúen estereotipos de género, evitar la revictimización y violencia institucional a las víctimas o de sus familiares. La capacitación a personas funcionarias debe buscar que las y los participantes reconozcan el papel del Estado en la erradicación de la violencia de género y así garantizar el acceso a la justicia.

v) Coordinación interinstitucional

La coordinación entre autoridades de los tres niveles de gobierno es fundamental para la creación y, sobre todo, para el cumplimiento eficiente de una política pública de prevención de la violencia de género –debido a su complejidad y multidimensionalidad– y para cumplir con las recomendaciones del Comité de la CEDAW que abarcan la prevención, la atención a víctimas, el acceso a la justicia, y la promoción de una cultura de igualdad de género y derechos humanos. La coordinación interinstitucional debe enfocarse no solo en la realización de las acciones, sino también en la homologación y transmisión de información. Para ello, se deben crear mecanismos y acuerdos de coordinación interinstitucionales eficaces.

Es importante destacar, además, que todas las acciones que se lleven a cabo para adoptar una política nacional de prevención y erradicación deben garantizar la participación activa de las víctimas, ya que esto es esencial para asegurar que estas acciones sean efectivas y apropiadas. La participación de las mismas víctimas no solo es su derecho fundamental, sino que también garantiza la calidad, legitimidad de las políticas para abordar el problema de raíz, y apunta a la no repetición de los

delitos cometidos en razón de género, ya que permite abordar las causas estructurales y tomar medidas para la prevención. Asimismo, se fortalece la exigencia de rendición de cuentas y transparencia, al mismo tiempo que se impulsa que las medidas sean sensibles y se ajusten a las diferentes realidades y necesidades de quienes experimentan este tipo de violencia.

vi) Sensibilizar a la sociedad

La capacitación a todo servidor público que esté en contacto con víctimas e investigue o juzgue delitos relacionados con la violencia de género es un factor primordial dentro de una política de prevención, atención y erradicación de la violencia y discriminación contra las mujeres. Sin embargo, generar conciencia en la sociedad respecto de las problemáticas que viven día con día es uno de los espacios que más dificultades ha tenido el Estado, debido a que, en vez de disminuir los porcentajes de discriminación, las denuncias vinculadas de delitos de violencia de género han aumentado de forma considerable. Si bien en otros aspectos, el Estado mexicano ha generado avances significativos, tales como la normativa vigente, la creación de organismos revisores, los intentos por aceptar y acatar las recomendaciones

internacionales en la materia, en este caso en específico no se ha avanzado de forma significativa.

Es necesario que las políticas adoptadas por el Estado mexicano tomen en cuenta a la sociedad en general, con el objetivo de fomentar una cultura de respeto en la que se concientice sobre las dinámicas de poder que existen en torno al género que derivan muchas veces en diversos tipos de violencia. Esta sensibilización puede resultar en la prevención de la violencia, y debe servir también como una herramienta para ejercer presión a las autoridades para abordar la problemática de manera estructural.

CONCLUSIONES

Existen en la actualidad los parámetros internacionales para poder formular una política pública de erradicación de la violencia de género, la cual ha sido materia de las últimas dos recomendaciones del Comité de la CEDAW, tal y como se expuso en el presente capítulo. Si bien desde la recomendación en el Caso Pilar Argüello existen avances significativos, principalmente en el ámbito normativo, por lo que respecta a las capacitaciones y con ello al acceso a la justicia el Estado mexicano va en

un paso lento en comparación con la problemática que, como hemos visto, ha ido aumentando con los años.

Por lo anterior, uno de los posibles escenarios para acelerar dicho proceso es el cumplimiento de las recomendaciones de organismos internacionales, tanto en los casos, como en sus visitas en general, y con ello generar un panorama de escucha activa, participación y coordinación entre autoridades y la sociedad civil, ya que los problemas que se pueden observar dentro de los órganos de justicia no siempre son los mismos que encuentran las organizaciones de la sociedad civil. Desde un punto de vista externo, una de las mejores formas de prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres es generar alianzas estratégicas y mesas de trabajo eficaces.

La implementación de una política nacional de prevención y erradicación de la violencia de género debe basarse en un enfoque integral que involucre a todos los niveles de gobierno, así como a las mismas víctimas, organismos de la sociedad civil y sociedad en general. El reconocimiento y la sensibilización de la problemática, la coordinación interinstitucional y la transparencia son herramientas necesarias para garantizar que se respeten los derechos humanos de las mujeres y se combata de manera eficiente y eficaz la violencia de género.

Capítulo VIII

Análisis de contexto de la criminalidad en las violaciones de derechos humanos y la violencia de género

Luz Marcela Villalobos Andrade

INTRODUCCIÓN

La política de militarización de la seguridad pública, según Storr (2021), se ha relacionado con el incremento de incidencia delictiva y violencia, abuso de autoridad, desconfianza y violaciones a derechos humanos, como resultado de operativos militares que priorizan la fuerza letal sobre las labores preventivas. Esta política que dio inicio hace 16 años tuvo como consecuencia la fragmentación de grupos del crimen organizado que, mediante luchas internas por el poder y el territorio, ha generado el incremento de la violencia criminal en México, incluyendo las desapariciones de personas. Estas violencias afectan de manera diferenciada a hombres y mujeres, por lo que es fundamental identificar las razones de género en las causas de desaparición de niñas y mujeres.

En ese sentido, el objetivo de este trabajo es realizar un análisis de contexto de la violencia criminal, con el fin de identificar algunas de las consecuencias de violaciones de derechos humanos y violencia de género; en específico, la relacionada con la desaparición de mujeres en el estado de Guanajuato, así como los delitos y violencias que se relacionan con las niñas y mujeres desaparecidas, como feminicidio, trata de personas y violencia sexual.

El capítulo se divide en cuatro apartados: el primero hace referencia al contexto de la violencia criminal en el marco de la estrategia de seguridad y “guerra contra las drogas”, el segundo atiende las violaciones de derechos humanos, el tercero da cuenta de la violencia de género y violencia contra las mujeres, incluyendo desapariciones. Finalmente, se cierra con algunas reflexiones.

CONTEXTO

En México hay más de 112,000 personas registradas como desaparecidas, de acuerdo con el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO), desde que se tiene registro (1962) hasta la fecha (octubre 2023). Del total de personas registradas como desaparecidas, al menos 88 % fueron víctimas de desaparición en

los últimos 16 años, cuando se le declaró la guerra al narcotráfico. Esta estrategia se institucionalizó bajo el periodo de Felipe Calderón (2006-2012), quien se apropió del término “guerra contra las drogas” y llevó a la militarización de la seguridad, mediante el despliegue de las fuerzas armadas, a la par de una campaña mediática, con el afán de demostrar un enfrentamiento bélico del gobierno federal en contra de las organizaciones de tráfico de drogas.

En la administración del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), la estrategia de militarización continuó, pero con un cambio de narrativa. Si bien al inicio de su gobierno se redujo la presencia militar (como se muestra en la figura 1), para 2015 el despliegue de las fuerzas armadas fue en aumento, y con ello la violencia letal y las graves violaciones de derechos humanos. A la par, el presidente Andrés Manuel López Obrador (2018-actual) presentó el Plan Nacional de Paz y Seguridad 2019-2024, que incluye la permanencia de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad por cinco años y la creación de la Guardia Nacional, integrada por Policía Militar, Policía Naval y Policía Federal, argumentando la necesidad de continuar con las instituciones castrenses en la seguridad pública.

Entre las consecuencias de utilizar a las Fuerzas Armadas para la captura de los capos de la droga, “descabezamiento”, o *kingpin strategy*, la fragmentación de grupos criminales es una de las teorías más aceptadas para explicar las consecuencias de la violencia en México, pues, contrario a lo que se creía, capturar a los líderes del narcotráfico resulta en una mayor formación de grupos más pequeños de control de mercados de drogas y otras actividades ilegales (Storr, 2021).

La estrategia de seguridad en la guerra contra las drogas

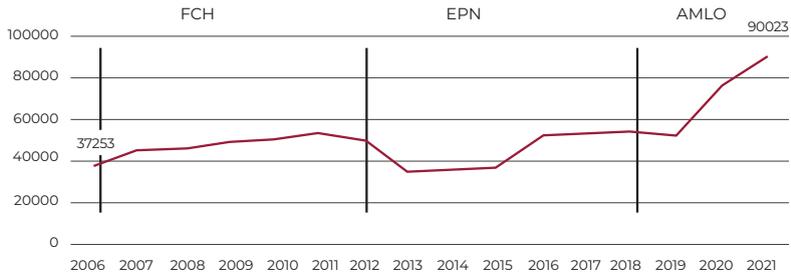
El crimen organizado ha operado en México al menos desde la década de los 50, pero no fue sino hasta finales de 2006, cuando el recién electo presidente Felipe Calderón declaró una guerra frontal contra las organizaciones de tráfico de drogas. Así, las Fuerzas Armadas se utilizaron como parte de operativos conjuntos con policías federales y estatales, que dio pie a la corrupción y complicidad con autoridades locales (Atuesta y Vargas, 2022).

La violencia criminal de los organizaciones de tráfico de drogas se utiliza como estrategia de presión política y social, donde se sumaron elementos como en el asesi-

nato de políticos de primera línea, periodistas, ataques contra la población civil, cierre de carreteras, desaparición y desplazamiento de personas, entre otros; crímenes que resultan en total impunidad (Pereyra, 2012). A la par, las fuerzas armadas han cometido graves violaciones de derechos humanos como tortura, desapariciones forzadas, asesinatos ilegítimos, entre otros, que han sido documentadas por académicos, medios de comunicación y organizaciones de la sociedad civil.

La opacidad militar hace que se convierta en un reto el análisis de la problemática, pues no hay información pública sobre operativos ni otros indicadores que se pudieran utilizar para medir sus resultados. Por lo anterior, presentaré el despliegue del Ejército, como un acercamiento a esta profundización de la militarización en los últimos 16 años. Esta información da cuenta de las actividades que señala la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), como protección y vigilancia del territorio, apoyo a la seguridad pública, entre otros.

Figura 1
Tropa movilizada de Sedena en México (2006-2021)



Fuente: Elaboración propia con base en solicitudes de información solicitadas a la Sedena.

En México, la tropa desplegada ha crecido 142 % en los últimos 16 años. En 2006 eran 37 253 elementos del Ejército en las calles, la cual pasó a 90 mil elementos para 2021. Si bien para el sexenio de Peña Nieto hubo una disminución de tropa movilizada, para el año 2016 se incrementó 40 %, comparado con 2015. Además, según información de la Secretaría de Seguridad Pública, la Guardia Nacional comenzó con un despliegue de 56,000 elementos, que pasaron a 99,000 para el 2021 (Sedena, 2022).

Asimismo, parte de la diversificación de delitos por parte de los organizaciones de tráfico de drogas se encuentran otras actividades ilegales, como extorsión, secuestro,

robo de hidrocarburos, tráfico de migrantes, trata de personas con fines de explotación sexual y laboral, entre otras (CRS, 2022). A la política federal de disminuir la corrupción se sumó la estrategia de combate al robo de combustibles, a través del Plan Conjunto del Gobierno de México para Combatir el Robo de Hidrocarburos de Pemex, mediante la militarización de estados de robo de combustible, como Guanajuato.

Fragmentación y evolución de las organizaciones del crimen organizado

La violencia relacionada con los cárteles se ha convertido en una grave amenaza para la seguridad y la estabilidad social y política, no solo por los enfrentamientos entre organizaciones de tráfico de drogas y el gobierno, sino entre los mismos grupos criminales (Williams, 2010). Las organizaciones de tráfico de drogas pasaron de 20 en 2007 a más de 200 cárteles y pandillas para 2011 (Pérez y Atuesta, 2016). Actualmente, los cinco grandes cárteles con mayor presencia en México son el Cártel Jalisco Nueva Generación (CJNG), el Cártel de Sinaloa, Cártel de Juárez, Cártel del Golfo y Los Zetas (CRS, 2022).

Figura 2
Territorios de cárteles mexicanos y zonas de conflicto (2021)



Fuente: Creado por CRS. Datos obtenidos de James Bosworth, Hxagon LLC (CRS, 2022).

Para las autoras Samantha Pérez y Laura H. Atuesta, la estrategia de descabezamiento o decapitación de un grupo criminal, referida a la captura o el asesinato de su líder, hace que el grupo pueda encontrar un nuevo líder o fragmentarse en nuevos grupos; sobre todo, cuando exista un mercado de bienes ilícitos atractivo (Pérez y Atuesta, 2016). Así, la sucesión suele ser problemática por el vacío de poder que se crea y termina por demostrar

quién es la persona más apta o violenta, pues la facilidad en su uso se considera una ventaja competitiva.

El mercado de drogas ilícitas cambió con el tiempo en formas que incrementaron el nivel de violencia por la competencia: para los años 80, las dos organizaciones de narcotraficantes más importantes eran el Cártel del Golfo y el Cártel de Guadalajara; para los años 90, el Cártel de Guadalajara se dividió en los cárteles de Tijuana, Juárez y Sinaloa; para los años 2000 y 2010, las disputas y fragmentación siguió hasta al menos una docena de grupos criminales regionales (Calderón *et al.*, 2021). Las organizaciones de tráfico de drogas optaron por una estrategia expansionista y de control de territorio, mediante el uso de la violencia que, a su vez, guarda relación con negocios ilícitos.

Para el año 2006, México registró 10,435 defunciones por homicidio, mientras que para el año 2021 esa cifra creció a 34,173. En este periodo, el total de asesinatos registrados suma 385,894 víctimas (Osorio y Baltazar, 2022). A la par de los asesinatos, las desapariciones de personas llevan consigo la localización de personas sin vida y muchas veces de víctimas de tortura y otros tratos crueles. Sin embargo, las desapariciones son un

fenómeno complejo, pues el crimen organizado actúa en colusión o aquiescencia del gobierno, ya sea por acción u omisión de las fuerzas armadas, policías, entre otros poderes fácticos que les garantizan impunidad.

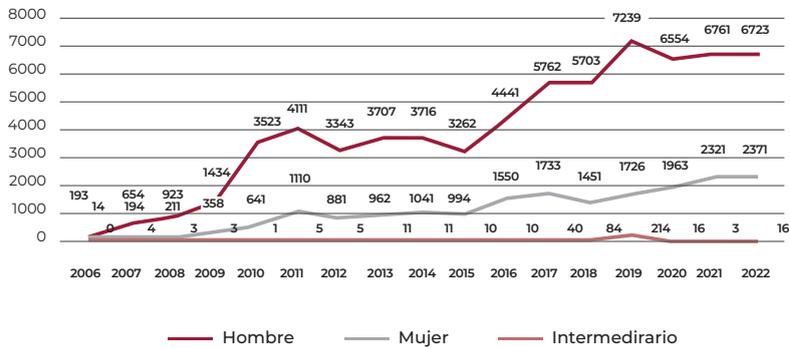
Desaparición de personas en México

La desaparición de personas es una forma de doble sufrimiento: por un lado, para las víctimas de desaparición, muchas veces torturadas y con temor a perder la vida; por otro, para la familia, pues no saber el paradero de sus seres queridos, las lleva a vivir en la incertidumbre entre la esperanza y la desesperación, esperando por años muchas veces noticias que probablemente no lleguen. Al «desaparecer» a las personas de la sociedad, las víctimas son privadas de sus derechos y, muchas veces, puede resultar en asesinato (OACNUDH, 2009).

Según datos del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPDNO), hay alrededor de 235,000 personas desaparecidas, no localizadas y localizadas en México, entre enero de 2006 y diciembre de 2022, que representan 77% del total desde que se tiene registro (1962). De estas, 38 % son personas desaparecidas y no localizadas, y 62 % corresponde a

personas localizadas. Del total de personas desaparecidas, no localizadas y localizadas, 60 % son hombres y 40 % mujeres. De las personas que siguen registradas como desaparecidas, 76% son hombres y 24 % mujeres (RNPDNO, 2022).

Figura 3
Personas desaparecidas y no localizadas por año en México (2006-2022)



Fuente: Elaboración propia con base en información del RNPDNO, tomado en octubre de 2023.

Como se aprecia en la figura 3, la tendencia de desaparición de personas ha ido en aumento en los últimos años, siendo el 2021 el año con el mayor registro (9,179). La desaparición de personas en México se ha estudiado desde distintas etapas históricas, como la Guerra Sucia que sucedió entre 1960 y 1980 como consecuencia de represión política y militar, y la guerra contra las drogas,

a partir del año 2007, relacionada públicamente con el crimen organizado y las redes macrocriminales (Atuesta y Vargas, 2022).

El discurso oficial por parte del gobierno ha sido atribuir la crisis de desapariciones al crimen organizado, con una narrativa estigmatizante y criminalizante para las víctimas, con el fin de perpetuar un modelo que se centra en el uso de la fuerza y el punitivismo, señalando las consecuencias de la guerra contra las drogas como daños colaterales; mientras las Fuerzas Armadas se centren en el combate a ciudadanos, sean o no parte de grupos criminales, violaciones a derechos humanos como desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales seguirán sucediendo (Atuesta y Vargas, 2022).

Violaciones de derechos humanos

Entre los efectos de la política de militarización de la seguridad y el incremento de la violencia criminal están las organizaciones de la sociedad civil y la presentación de investigaciones relacionadas con casos de violaciones a derechos humanos. Uno de estos informes es Entre la brutalidad y la impunidad. Los crímenes atroces cometidos al amparo de la estrategia de seguridad militarizada

(2006-2018), de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH).

El informe da cuenta de la «documentación de crímenes graves cometidos por las instituciones de seguridad de México durante su actuación en el combate al narcotráfico o contra las organizaciones criminales» en tres aspectos considerados como violaciones graves de derechos humanos: tortura, asesinato y la desaparición forzada. Señala, además, a las Fuerzas Armadas como las principales responsables de estos crímenes atroces (CMDPDH, 2020). Es importante señalar que las desapariciones forzadas son una práctica sistemática en México, ya sea por acción u omisión de las autoridades, como lo señaló en Comité Contra las Desapariciones Forzadas de la ONU en su último informe para México.

En el apartado de la práctica de la desaparición forzada, la CMDPDH menciona que de los datos obtenidos de 613 víctimas, 119 desaparecieron en eventos que involucran a las Fuerzas Armadas. La mayoría corresponde a hechos en los que participaron civiles vinculados con el crimen organizado o desapariciones cometidas por miembros de las Fuerzas Armadas (CMPDH, 2020). Para la organización, las desapariciones son un fenómeno complejo que,

si bien el actuar del crimen organizado no debe pasarse por alto, estos crímenes atroces se realizan mediante acciones y omisiones en las que las Fuerzas Armadas y policías estatales y municipales se involucran en distintas entidades federativas, lo que obedece a un modo ilegal institucionalizado que garantiza la impunidad (CMDPDH, 2020).

Violencia de género

La violencia de género o violencia contra las mujeres es considerada una grave violación de derechos humanos dentro del sistema interamericano. Las violencias afectan de manera diferenciada a las niñas, adolescentes y mujeres en un contexto de criminalidad, violencia letal y violaciones de derechos humanos en México. Según datos de un informe de la Secretaría de Gobernación, en los últimos 12 años, al menos 45,719 mujeres han sido víctimas del crimen organizado en México; las agresiones pueden ir desde violencia sexual y trata de personas, hasta feminicidio (Ortiz, 2020).

La organización Intersecta presentó un informe titulado *Las dos guerras*, el cual analiza los asesinatos de hombres y mujeres en el contexto de la guerra contra el

narcotráfico. En el informe se explican los cambios en el móvil de los homicidios violentos de mujeres, pues existe un cambio en el lugar en el que más asesinan a las mujeres: antes, la mayoría eran asesinadas en casa, pero a partir de 2009, los asesinatos en el espacio público rebasaron los cometidos en el espacio privado (Intersecta, 2020).

Además, los asesinatos de mujeres se dispararon después del año 2007: en el año 2000, tres de cada 10 mujeres y cinco de cada 10 hombres eran asesinados con arma de fuego. Para el año 2018 eran seis de cada 10 mujeres y siete de cada 10 hombres, siendo el móvil de la violencia armada un factor relevante por considerar, como parte en la guerra contra las drogas (Intersecta, 2020).

El Dictamen del Comité de la CEDAW con relación del caso de Ivette Melissa Flores Román señala que hay ausencia de normas en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada que no considera un enfoque diferencial cuando las víctimas son mujeres. La ausencia de la perspectiva representa un obstáculo en una investigación sobre desaparición forzada con grupos del crimen organizado involucrados en la desaparición (ONU-CEDAW, 2022).

A la par, la violencia que atraviesa a las mujeres en la «guerra contra las drogas» se encuentra inmersa en un sistema patriarcal y de relaciones de poder que se refleja en las violencias ejercidas contra las mujeres, y los roles y estereotipos de género en un contexto de criminalidad organizada tanto en las víctimas como en las victimarias que asumen un rol a partir de la división sexual del trabajo o mediante conductas masculinizadas, repitiendo estereotipos de género al asumir roles de poder. Las mujeres dentro de un conflicto armado toman el rol de «sujeto subordinado», utilizadas como decoración, diversión o acompañantes sexuales de los integrantes de un grupo criminal (Álvarez, 2020).

Desaparición de niñas y mujeres

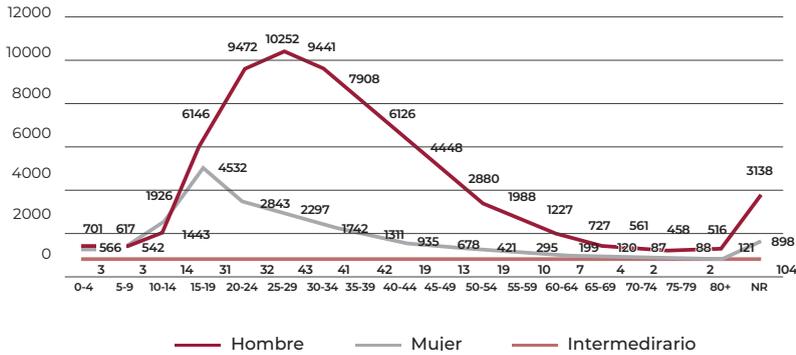
Para el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y ONU Mujeres, las desapariciones de niñas y mujeres están relacionadas con otras formas de violencia contra las mujeres, como violencia sexual, trata o feminicidios. En varios países de Latinoamérica, los asesinatos de mujeres están precedidos por su desaparición o durante el proceso de trata de personas con fines de explotación sexual; sin embargo, debido

a la falta de registros confiables, se dificulta el análisis de este fenómeno (OEA MESECVI, 2018).

Así, la desaparición de niñas y mujeres podría considerarse como una de las consecuencias de la «guerra contra el narcotráfico»; en parte, por el aumento y diversificación de los grupos criminales, pues según Rosen y Zepeda (2015) se puede asegurar que diversos cárteles de la droga han aumentado su poder, como El Cártel del Golfo, Los Zetas, entre otros, y han recurrido al secuestro y a la trata de personas con fines de explotación sexual de mujeres, como una forma de diversificar sus ingresos además del narcotráfico.

En México, del 1 de enero de 2006 al 31 de diciembre de 2022 hay más de 19,600 niñas y mujeres registradas como desaparecidas, de las cuales el 40 % son niñas y adolescentes de entre 0 y 19 años, mientras que los varones desaparecidos de la misma edad solo representan el 13 %. Sumando los registros de mujeres jóvenes (20 a 24 años), asciende al 53 % del total de desaparecidas, mientras que para los registros de hombres en el mismo rango de edad representa el 27 %. Es importante señalar que el único rango etario donde las mujeres desaparecen más que los hombres, es de 10 a 14 años, tal y como se muestra en la figura 4 (RNPDNO, 2022).

Figura 4
Personas desaparecidas y no localizadas
por rango de edad (2006-2022)



Fuente: Elaboración propia con base en información del RNPDO, tomado en octubre de 2023.

El RNPDO muestra información básica sobre edad, sexo, nacionalidad o lugar de desaparición de las víctimas, lo que permite hacer un análisis general sobre este fenómeno. La edad de la desaparición puede relacionarse con los delitos causales, como trata. Los hombres jóvenes suelen ser víctimas de reclutamiento forzado o trata con fines de explotación laboral, mientras que las niñas y mujeres jóvenes son tratadas con fines de explotación sexual (Atuesta y Vargas, 2022). Otra característica tiene que ver con la marginalidad y vulnerabilidad de las víctimas.

De acuerdo con el informe *Nombrarlas para encontrarlas*, el género es una causa o consecuencia de la desaparición de las mujeres, pues pueden ser víctimas de desaparición por el simple hecho de serlo, o bien, entre los efectos de la desaparición se vinculan razones de género, por lo que esta dimensión debe ser visibilizada (Ansolabehere *et al.*, 2022).

REFLEXIONES FINALES

La estrategia federal guerra contra las drogas, que inició hace más de 16 años, lejos de solucionar la problemática ha agravado la violencia y ha generado una crisis de violaciones de derechos humanos. La militarización de la seguridad y la vida pública de México han tenido consecuencias graves para las personas, sobre todo las que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

En este contexto, la violencia criminal perpetúa las desigualdades de género y se relaciona con el incremento de la desaparición de personas en México. A la violencia por parte de las organizaciones de tráfico de drogas se suman las desigualdades estructurales y violencias de género, asociadas con la violencia criminal.

Es fundamental ubicar las razones de género que llevan a las víctimas de desaparición a enfrentar riesgos, así como considerar enfoques diferenciales cuando las víctimas son niñas y mujeres en una crisis de desaparición forzada, como la que atraviesa México. Las políticas preventivas deben considerar una perspectiva de drogas con enfoque de derechos humanos y buscar alternativas no violentas para frenar la fragmentación y evolución de los grupos del crimen organizado.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ÁLVAREZ, M. (2020). *Muertes olvidadas: un análisis de las ejecuciones de mujeres en la guerra contra las drogas*. Aguascalientes: CIDE.

ANSOLABEHERE, K.; Cid, J. del; Piña Ravest, Volga de; Martos, A. y Serrano, S. (2022). *Nombrarlas para encontrarlas. Contexto, dinámicas y respuestas en torno a la desaparición de mujeres en el centro de México*. México: ODIM y FLACSO.

ATUESTA, L. y Vargas, I. (2022). Organized crime-related disappearances in Mexico: evidence from Durango, Tamaulipas, and Coahuila. *Trends in organized crime*. 1-25.

- CALDERÓN, L., Heinle, K., Kuckertz, R., Rodríguez, O. y Shirk, D. (2021). *Organized Crime and Violence in Mexico: 2021 Special Report*. San Diego: Justice in Mexico, University of San Diego.
- CMDPDH. (2020). *Entre la brutalidad y la impunidad. Los crímenes atroces cometidos al amparo de la estrategia de seguridad militarizada (2006-2018)*. Ciudad de México.
- CRS. (2022). *Mexico: Organized Crime and Drug Trafficking Organizations*. Washington: Congressional Research Service.
- INTERSECTA. (2020). *Las dos guerras: el impacto de los enfrentamientos de las fuerzas armadas en los asesinatos de mujeres en México (2007-2018)*. Ciudad de México.
- OACNUDH. (2009). *Desapariciones forzadas o involuntarias*. Ginebra.
- OEA MESECVI. (2018). Recomendación General del Comité de Expertas del MESECVI (No. 2). Mujeres y niñas desaparecidas en el Hemisferio.
- ONU CEDAW. (2022). Dictamen del Comité en virtud del Artículo 7, párrafo 3, del Protocolo Facultativo respecto de la comunicación núm. 153/2020. CEDAW/

C/83/D/153/2020. 15 de noviembre de 2022. Versión avanzada sin editar. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1IJkPNEMGyqyA_vbJ3Axyl-qS01-C-mWkx/view?usp=share_link

ORTIZ, A. (8 de febrero de 2020). Crimen organizado vulneró a 45 mil mujeres en 12 años. *El Universal*. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/crimen-vulnero-45-mil-mujeres-en-doce-anos>

OSORIO, D. y Baltazar, E. (2022). *Atlas de homicidios. México 2021*. México: México Unido Contra la Delincuencia.

PEREYRA, G. (2012). México: violencia criminal y “guerra contra el narcotráfico”. *Revista Mexicana de Sociología*, 74, 429-460.

PÉREZ, S. y Atuesta, L. (2016). *Fragmentación y cooperación: la evolución del crimen organizado en México*. Aguascalientes: CIDE.

RNPDNO (Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas). (12 de mayo de 2022). Obtenido de <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral>

ROSEN, J. D. y Zepeda, R. (2015). La guerra contra el narcotráfico en México: una guerra perdida. *Red de*

Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, 153-168.

SEDENA. (1 de junio de 2022). Solicitudes de acceso a la información. Folios: 0000700066020 y 330026422001298 de la Sedena, y 332259822000642. Ciudad de México, México.

STORR, S. (2021). *Militarización en la 4T 2018-2020*. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana.

WILLIAMS, P. (2010). El crimen organizado y la violencia en México: una perspectiva comparativa. *Dossier*, 15-40.



CONVENCIÓN SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN CONTRA LA MUJER

Distr. General • 22 de noviembre de 2022

Original: español.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer

**Dictamen del Comité de la CEDAW,
en virtud del Artículo 7, párrafo 3, del
Protocolo Facultativo respecto de la
comunicación núm. 153/2020***

*Comunicación
presentada por:*

Sandra Luz Román
Jaimes (representada
por I(dh)eas, Litigio
Estratégico en Derechos
Humanos)

* Adoptado por el Comité en su 82º periodo de sesiones (13 de junio a 1 de julio de 2022). Participaron en el examen de la presente comunicación los siguientes miembros del Comité: Gladys Acosta Vargas, Hiroko Akizuki, Tamader Al-Rammah, Nicole Ameline, Marion Bethel, Corinne Dettmeijer-Vermeulen, Naéla Gabr, Hilary Gbedemah, Nahla Haidar, Dalia Leinarte, Lia Nadaraia, Aruna Devi Narain, Ana Peláez Narváez, Bandana Rana, Rhoda Reddock, Elgun Safarov, Franceline Toé-Bouda y Jie Xia.

Presunta víctima:

Ivette Melissa
Flores Román

Estado parte:

México

*Fecha de la
comunicación:*

18 de octubre de 2019
(presentación inicial)

Referencias:

Transmitidas al Estado
parte el 24 de febrero de
2016 (no se publicaron
como documento)

*Fecha de adopción
de la decisión:*

24 de octubre de 2022

22-26375 (S) 191222 191222
2226375



Se ruega reciclar



1. La autora de la comunicación es Sandra Luz Román Jaimes, nacional de México, nacida el 4 de agosto de 1963. La comunicación se presenta en nombre de su hija desaparecida, Ivette Melissa Flores Román, nacida el 5 de enero de 1993. La autora alega que el Estado parte ha violado los derechos de su hija en virtud de los artículos 1, 2 b)-f), 5 a) y 15 1) de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. El Protocolo Facultativo entró en vigor para el Estado parte el 15 de marzo de 2002.

HECHOS EXPUESTOS POR LA AUTORA

- 2.1 La hija de la autora, Ivette Melissa Flores Román, estudió en Iguala, estado de Guerrero, donde conoció a Humberto Velázquez Flores, con quien tuvo una niña a los 16 años. En seguida, la hija de la autora se mudó a la casa de los padres del Sr. Velázquez Flores, donde sufrió maltrato continuo. Fue obligada a no salir de la casa, a dejar de comunicarse con su familia, a cambiar su forma de vestir y a no mirar a ninguna persona cuando salía a la calle en compañía de su pareja. Fue insultada y golpeada por su pareja cuando desobedecía estas

órdenes. Luego de permanecer 40 días incomunicada en la casa de los padres de su pareja, se informó a la autora que el padre de su pareja, Humberto Velázquez Delgado, la dejaría libre una vez que su hija menor cumpliera un año.

- 2.2 El 18 de diciembre de 2010, la hija y nieta de la autora pudieron regresar a su casa y la hija de la autora ingresó de nuevo a la escuela secundaria para finalizar sus estudios. Sin embargo, debido a las amenazas y a la vigilancia de la familia de su expareja, tuvo que cambiar de colegio. Durante el año 2011, la hija de la autora recibió llamadas diarias de su expareja y de sus hermanos amenazándola de muerte. Su expareja también visitaba regularmente la casa de la autora, disparando en varias ocasiones con arma de fuego hacia la casa.
- 2.3 El 10 de junio de 2012, el Sr. Humberto Velázquez Delgado ofreció a la hija de la autora mudarse con su hija menor a una de sus casas en Iguala, pero ella rechazó la propuesta. El padre de su expareja volvió dos días después para informarle que la iban a matar y que debía salir de Iguala mientras que él «arreglaba el problema». El 14 de junio de 2012, la

autora decidió huir con su hija y nieta a Querétaro. Unos días después, la hija de la autora se trasladó a la Ciudad de México, luego de viajar a Acapulco, estado de Guerrero, a una casa del padre de su expareja. En agosto 2012, la hija de la autora se trasladó a la casa de su padre. A finales de septiembre, regresó a la casa de su expareja, pero decidió volver a la casa de su padre, debido a la vigilancia que se mantenía sobre la casa. Permaneció allí varios días y fue diariamente controlada a través de llamadas a su celular por el padre de su expareja. El 20 de octubre de 2012, la autora decidió trasladar a su hija y su nieta a su casa.

- 2.4 La autora y su hija nunca se atrevieron a denunciar los hechos de violencia doméstica ni el control ejercido por el Sr. Humberto Velázquez Delgado debido al cargo que ocupaba, como policía ministerial en la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero. Desde el 2001, había sido investigado por los delitos de privación de libertad personal, lesiones, tortura y violación.
- 2.5 En la madrugada del 24 de octubre de 2012, la casa de la autora recibió varios disparos por arma

de fuego. Cinco hombres armados entraron por la fuerza a la casa y dos de ellos, vestidos de negro y con el rostro cubierto, ingresaron a la habitación donde los hijos y otros familiares de la autora estaban resguardados y preguntaron, amenazando, quién era Melissa (la hija de la autora), y amenazaron de muerte a las mujeres si no respondían. Los hombres armados se llevaron a la hija de la autora y a la esposa de uno de los hijos de la autora, Alba Itzel Osorio Mota, llevándolas a un vehículo gris con vidrios polarizados.

Agotamiento de los recursos internos

2.6 La autora sostiene que tanto ella como sus familiares han acudido a todos los recursos de jurisdicción interna posibles para la búsqueda de su hija y para que se investigue, juzgue y sancione a los autores de su privación de libertad y desaparición.

Averiguación previa por la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero en Iguala

2.7 Uno de los hijos de la autora denunció inmediatamente los hechos por teléfono al Centro de

Control, Comando, Comunicación y Cómputo en materia de seguridad. También denunció estos hechos ante la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero, en Iguala. El padre de Ivette Melissa Flores Román también acudió inmediatamente a la sede de la Policía Nacional y al Batallón de Infantería en Iguala, para solicitar la búsqueda de su hija, antes de denunciar el secuestro ante la Procuraduría General de Justicia del Estado de Guerrero, en Iguala. Esta entidad dio inicio a la averiguación previa por el delito de desaparición, [...] Sin embargo, no se ordenó en ese momento ninguna acción de búsqueda inmediata ni se activó ningún mecanismo de búsqueda de mujeres desaparecidas.

- 2.8 El 28 de octubre de 2012, Alba Itzel Osorio Mota fue liberada en Iguala junto con otra mujer. Ese mismo día, la autora recibió mensajes a su celular de su hija diciendo que la iban a liberar y que no informara a la policía o al ejército porque estaban con los secuestradores y no le iban a hacer caso. La hija de la autora nunca fue liberada y al llamar al número de celular del cual recibió mensajes de su hija, le respondió un hombre diciéndole que su hija ya había

sido liberada. [...] El 29 de octubre de 2012, la Policía Ministerial dejó constancia de la liberación de Alba Itzel Osorio Mota en la carpeta de investigación de la desaparición de la hija de la autora, sin reportar en ese momento sobre acciones realizadas para la búsqueda de la hija de la autora. En junio de 2016, el Ministerio Público de Iguala tomó la declaración de la autora y solicitó al Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia a su base de datos, de la hija de la autora como persona no localizada.

Averiguación previa por la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contralas Mujeres y Trata de Personas de la Fiscalía General de la República

2.9 El 9 de mayo de 2013, la autora presentó una denuncia por la desaparición de su hija ante la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas de la Fiscalía General de la República, facultada para investigar y perseguir los delitos previstos en la Ley para Prevenir y Sancionar la Trata de Personas. La Fiscalía Especial tomó las declaraciones de la autora y de una de sus hijas, quienes describieron la violencia sufrida por

Ivette Melissa Flores Román por su expareja durante los años de convivencia y también el control que ejerció hasta el día de su desaparición el padre de su expareja. A finales de mayo de 2013, la Fiscalía Especial solicitó a la Policía Federal realizar una investigación en los 32 estados para la búsqueda y localización de la hija de la autora y solicitó la difusión de su fotografía en medios de comunicación y la página del programa de mujeres y niñas desaparecidas. También se solicitó a la Policía Federal investigar a los señores Humberto Velázquez Flores y Humberto Velázquez Delgado. El 7 de junio de 2013, la policía federal entregó información señalando el vínculo de estas personas con el crimen organizado junto con el Director Operativo de Seguridad Pública de Iguala. La autora declaró a la Fiscalía Especial que Humberto Velázquez Delgado le había dicho que para recuperar a su hija tenía que comunicarse con una persona detenida en Iguala que pertenecía al crimen organizado. También le había dicho que Felipe Viveros Garcia [sic] del grupo del crimen organizado conocido como «La Familia Michoacana» se había llevado a su hija «porque le había gustado». La Fiscalía Especial solicitó información sobre esta persona y también

solicitó la confrontación de los perfiles genéticos de la autora y de su otra hija con los hallazgos de varios cuerpos de mujeres encontrados en una narco-fosa, que no dieron resultados positivos.

2.10 El 14 de marzo de 2014, la Fiscalía Especial emitió un acuerdo de incompetencia, indicando que los hechos investigados no podían considerarse como hechos de violencia en contra de la mujer o por el género de la hija de la autora, por la falta de elementos probatorios en la indagatoria que permitiesen orientar la investigación en ese sentido. La Fiscalía Especial también declinó competencia, porque se desprendía de las investigaciones el involucramiento de miembros de la delincuencia organizada, y que, por lo tanto, competía a la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada seguir la investigación. [...]

***Investigaciones por la Subprocuraduría
Especializada en Investigación de Delincuencia
Organizada de la Fiscalía General de la República***

2.11 El 11 de abril de 2014, la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada, adscrita a la Unidad Especializada en Investigaciones de Tráfico de Menores, Indocumentados y Órganos inició la averiguación previa en contra de Humberto Velásquez Delgado, uno de sus hijos y Felipe Viveros Garcia [sic], solicitando antecedentes de estas tres personas. Se solicitó a las entidades de los 32 estados información sobre el paradero de la hija de la autora y se adelantaron diligencias para ofrecer recompensa por información sobre su paradero y los presuntos responsables, sin obtener resultados. La autora dio varias declaraciones entre el 2014 y 2018, relatando detalladamente la violencia sufrida por su hija por su expareja y la familia de este previo a su desaparición. También aportó información sobre personas que pudieron haber participado en la desaparición de su hija, sobre la posibilidad de que hubiera sido explotada sexualmente y otras pistas de investigación. El 13 de julio de 2016, el Ministerio Público tomó por primera vez la declaración de la esposa del hijo de la autora

quien había sido secuestrada junto con Ivette Melissa Flores Román y liberada unos días después. Describió cómo les vendaron los ojos, les tomaron fotos, fueron amarradas en las manos y los pies, y la hija de la autora fue interrogada y fuertemente golpeada. También relató los hechos de violencia sexual que sufrieron y que logró identificar a Humberto Velázquez Delgado y uno de sus hijos entre los hombres que las custodiaban. Contó, además, que la hija de la autora en ningún momento fue liberada.

- 2.12 Tras esta declaración, la Subprocuraduría Especializada llevó a cabo diligencias solicitando información al Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia sobre secuestros y grupos de delincuencia organizada en Iguala desde 2012 a la fecha, sin obtener resultados. La Subprocuraduría Especializada solicitó a la policía federal investigar a Humberto Velázquez Delgado y se realizaron acciones de vigilancia a su residencia, recibiendo información sobre su vinculación con el grupo del crimen organizado conocido como «Los Guerreros Unidos» y de su nombramiento como policía ministerial.

Sin embargo, la Subprocuraduría Especializada nunca lo citó para establecer sus vínculos con la hija de la autora. La Subprocuraduría Especializada también tomó la declaración de Felipe Viveros Garcia [sic], quien negó conocer a la hija de la autora, y de uno de los hijos de Humberto Velázquez Delgado, detenido en Iguala. Este último confirmó cómo su hermano, Humberto Velázquez Flores, maltrataba a la hija de la autora y que hubiera dicho que haría todo para quedarse con su pequeña hija cuando se separó de la hija de la autora. La Subprocuraduría Especializada realizó varias otras diligencias con base en información suministrada por la autora, incluyendo los hallazgos encontrados en fosas clandestinas, sin que estas produzcan resultados. El Ministerio Público no habría diseñado una línea de investigación relacionada con la trata y explotación de mujeres.

Investigación iniciada en la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas de la Procuraduría General de la República

2.13 [...] El 5 de julio de 2016, en el marco de esta averiguación previa, la Policía Federal practicó, por primera vez, la diligencia de inspección de la casa de la autora y dejó constancia de los impactos de proyectil de arma de fuego sin realizar peritajes con el fin de establecer el tipo de arma de fuego usado.

2.14 El 20 de octubre de 2017, la autora solicitó al agente de la Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas que adelantara la investigación de la desaparición de su hija siguiendo los estándares de perspectiva de género [...] El agente de la fiscalía negó esta solicitud por considerar que la Fiscalía Especial era la única competente para llevar a cabo investigaciones con perspectiva de género.

Queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y demanda de amparo

- 2.15 En marzo de 2015, la autora presentó una queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos por las irregularidades en las investigaciones llevadas a cabo por las diferentes entidades del Ministerio Público. La Comisión Nacional encontró varias omisiones y propuso a la Fiscalía General de la República la investigación administrativa de los funcionarios responsables de estas omisiones e investigar la posible participación de funcionarios públicos en la desaparición de la hija de la autora.
- 2.16 El 16 de febrero de 2018, la autora presentó una demanda de amparo por la desaparición de su hija y la omisión del Ministerio Público para investigar los hechos como actos de violencia por razón de género. [...] El 9 de noviembre de 2018, el Juez Séptimo de Distrito de Amparo en Materia Penal constató que el Ministerio Público Federal no había aplicado la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas ni los estándares de género en la búsqueda de la hija de la autora e investigación de su desaparición.

Denuncia

3.1 La autora sostiene que el Estado parte violó los artículos 1, 2 b)– f) de la Convención leídos conjuntamente con las recomendaciones generales núm. 19, 28 y 35 por la omisión de las autoridades de Iguala de actuar inmediatamente y diligentemente para la búsqueda de su hija. Esta omisión resultó en que su hija fuera víctima de actos de violencia por razón de género, de tortura y de desaparición, en violación de los artículos 1 y 2 b)–f) de la Convención. La autora señala que el Comité contra la Desaparición Forzada, el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias y la Corte Interamericana de Derechos Humanos han establecido el vínculo estrecho entre la desaparición y actos de violencia contra la mujer, como por ejemplo la violencia sexual.¹²⁷ La autora sostiene que el Ministerio Público de Iguala debía saber que su hija, al haber sido privada de su libertad por varios

¹²⁷ Comité contra la Desaparición Forzada, Observaciones de seguimiento sobre la información adicional presentada por México en virtud del Artículo 29, párrafo 4, de la Convención. CED/C/MEX/FAI/1, párr. 47; Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, observación general sobre las mujeres afectadas por las desapariciones forzadas, A/HRC/WGEID/982/2, párr. 8; CorteIDH, López Soto y otros c. Venezuela, Sentencia de 26 de septiembre de 2018, párr. 145.

hombres armados, estaba en grave riesgo de sufrir actos de tortura y violencia sexual, y debió actuar desde el momento que los familiares de la autora presentaron su denuncia. La autora sostiene que, en el momento de los hechos, existían varias normas que obligaban al Ministerio Público de Iguala a actuar con inmediatez y con perspectiva de género, cómo la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Estado de Guerrero o el Protocolo Alba, modificado en el 2012 acorde con la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en *González y otras («Campo Algodonero») vs. México*. El Ministerio Público de Iguala omitió considerar el contexto en Iguala, donde ocurrieron varias desapariciones de mujeres con un *modus operandi* similar ese mismo día, indicando la existencia de un patrón de desapariciones violentas por parte del crimen organizado.

- 3.2 La autora sostiene que el Estado parte también violó los artículos 1, 2 b)–f), 5 a) y 15 1) de la Convención leídos conjuntamente con las recomendaciones generales núm. 19, 28, 33 y 35 por: a) la decisión de no investigar los hechos como actos de violencia por razón de género, b) la existencia de estereotipos

en la manera en la cual se abordó la investigación, c) la ausencia de normas en el derecho penal que garanticen la investigación de los delitos del crimen organizado con perspectiva de género, y d) las fallas sistemáticas e ineficacia en la investigación por la desaparición de su hija.

3.3 [...] Esto, sumado a las adicionales omisiones en la investigación llevada a cabo por la Fiscalía Especial, a la falta de protección de los derechos de la hija de la autora a una vida libre de violencia por razón de género.

3.4 La autora alega que el Estado parte violó el artículo 2 f) de la Convención, leído conjuntamente con la Recomendación General 33, porque la Ley Contra Delincuencia Organizada no contempla disposiciones estipulando la investigación con perspectiva de género de los delitos del crimen organizado cuando la víctima es una mujer. La autora alega que este vacío favorece la impunidad en los casos de violencia contra la mujer, su repetición y constituye una violación del deber de garantizar a las mujeres un acceso igual a la justicia en virtud del Artículo 15 1) de la Convención.

- 3.5 La autora alega que la investigación neutra y sin perspectiva de género afectó la diligencia y eficacia de la investigación. La autora sostiene que la Subprocuraduría Especializada tardó mucho en tomar las declaraciones de persona claves para la investigación, nunca vinculó formalmente a Humberto Velázquez Delgado y su hijo con los hechos y omitió considerar la existencia de un patrón de desapariciones en Iguala por el crimen organizado y funcionarios de Estado.
- 3.6 La autora solicita al Comité que recomienda al Estado parte a) llevar a cabo una búsqueda diligente de su hija e investigación diligente, exhaustiva y adecuada que incorporen una perspectiva de género; b) adoptar medidas necesarias para garantizar procedimientos penales adecuados en materia de actos de violencia contra la mujer, especialmente los secuestros y la desapariciones de mujeres cometidos por grupos del crimen organizado; c) capacitar a los funcionarios encargados de la búsqueda de personas desaparecidas y a los agentes del Ministerio Público del orden local y federal para que integren una perspectiva de género en sus diligencias.

Observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo

4.1 El 17 de septiembre de 2020, el Estado parte presentó sus observaciones sobre la admisibilidad y el fondo de la comunicación. El Estado parte recuerda los hechos del caso y las diligencias practicadas en el marco de la averiguación previa iniciada en la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas de la Procuraduría General de la República en 2015. Señala las acciones periciales en materia de criminalística de campo en la identificación de cuerpos y restos óseos hallados en Iguala durante febrero y marzo de 2015 y corroboración con el perfil genético que se obtuvo de la autora. La Procuraduría General de la República solicitó información a la Comisión Estatal de Seguridad Pública sobre personas detenidas de 2010 a 2015. Se solicitó también información en la base de datos de “Plataforma México” y al Centro Nacional de Planeación de Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia acerca de las personas relacionadas con los hechos investigados. El 9 de noviembre de 2016, se solicitaron medidas de seguridad a favor de la autora a la Dirección de Seguridad Institucional. El

Estado parte indica que, el 24 de julio de 2018, se tomó la declaración de Humberto Velázquez Flores, la expareja de Ivette Melissa Flores y se comprobó que su hija menor, Hanny Larissa Velázquez Flores, no estaba desaparecida.

- 4.2 Luego de una reunión de trabajo con la autora, se realizaron varios actos de búsqueda durante el 2019 y 2020 en el estado de Guerrero. El Estado parte informa que actualmente se está valorando el momento oportuno para tomar las declaraciones de Humberto Velázquez Delgado, y su hijo, Humberto Giovanni Velázquez Ruiz, por si existe alguna participación en la desaparición de Ivette Melissa Flores.
- 4.3 El Estado parte sostiene que luego que la autora solicitó a la Procuraduría General de la República, el 20 de octubre de 2017, que se apliquen los estándares de perspectiva de género, el Agente del Ministerio Público no dio seguimiento inmediato a lo peticionado. Sostiene que, por este motivo, la autora interpuso, el 16 de febrero de 2018, recurso de amparo ante las supuestas omisiones del Ministerio Público. Como resultado de este

proceso, se dio inicio a la Averiguación Previa.¹²⁸ Llevando a cabo una investigación congruente, exhaustiva, imparcial, efectiva, especializada y diferenciada en razón de género, aplicando el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y coordinando con 19 diferentes entidades gubernamentales. El Estado parte indica que, luego de tomar la declaración de la esposa del hijo de la autora, se confirmó la existencia de violencia doméstica y se generó una nueva y principal línea de investigación. El 26 de diciembre de 2019, se solicitó un análisis de contexto en cuanto a los fenómenos delictivos como la privación de libertad, desaparición forzada y trata de personas en el estado de Guerrero del año 2011 a 2019.

- 4.4 El Estado parte indica que, el 16 de febrero de 2018, la autora presentó una demanda de amparo, en su carácter de víctima indirecta, por las omisiones en manejar la investigación de forma diligente tendiente a la localización de su hija; la negativa en aplicar estándares de género; la negativa en cumplir con

¹²⁸ AP/FGR/FEMDH/FEIDF/M11/009/2019.

sus solicitudes del 20 de octubre de 2017, la falta de cumplimiento de las medidas emitidas en la acción urgente núm. 225/2015 del Comité contra la Desaparición Forzada; y la falta de aplicación de estándares nacionales en materia de desapariciones forzadas. El Juzgado Séptimo de Distrito de Amparo en Materia Penal dictó sentencia en la cual ordenó al agente de la Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas dar contestación, de manera fundada, a las solicitudes de la autora en su escrito del 20 de octubre de 2017, informar sobre las diligencias de búsqueda de la hija de la autora y las diligencias ordenadas en el marco de la acción urgente del Comité contra la Desaparición Forzada. El Estado parte señala que, tras el recurso de inconformidad presentado por la autora, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito dictó, el 22 de agosto de 2019, una resolución declarando como fundado el recurso de la autora, y que el Ministerio Público había incurrido en dar cumplimiento a la sentencia de amparo. El Tribunal estimó que las respuestas dadas por la autoridad responsable a las solicitudes de la autora, en su mayoría, eran incongruentes, salvo en cuanto a las diligencias ordenadas para cumplir con la acción

urgente. El 20 de febrero de 2020, el juez de distrito determinó que las diligencias llevadas a cabo no daban contestación a las solicitudes de la autora del 20 de octubre de 2017, y un juez federal solicitó a la autoridad responsable del Ministerio Público informar sobre las diligencias para dar cumplimiento con las peticiones de la autora. El Estado parte informa de que el cumplimiento del juicio de amparo seguía pendiente.

- 4.5 [...] El Estado parte también destaca que el Instituto Nacional de las Mujeres estará velando y promoviendo que la investigación y búsqueda de la hija de la autora incorpore una perspectiva de género. Además, el Instituto Nacional de las Mujeres analizará el marco normativo para secuestros y desapariciones de mujeres cometidos por organizaciones criminales con el propósito de proponer reformas legales que permitan el acceso a la justicia para mujeres y niñas en estas condiciones. Se promoverá también la capacitación de las personas encargadas de la investigación y búsqueda de mujeres desaparecidas con perspectiva de género.

- 4.6 El Estado parte invita al Comité a declarar la comunicación inadmisibles por falta de agotamiento de todos los recursos internos con arreglo al Artículo 41), del Protocolo Facultativo. Argumenta que, mediante el juicio de amparo y el recurso de inconformidad promovidos por la autora, se le dio la razón y se ordenó a la Fiscalía General de la República investigar la desaparición de la hija de la autora con perspectiva de género y con base en los estándares internacionales [...]
- 4.7 En cuanto al fondo de la comunicación, el Estado parte informa que en 2014 la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que todo órgano jurisdiccional debe impartir justicia con perspectiva de género, derivado de los argumentos emitidos en la sentencia de la CIDH en el caso *González y otras («Campo Algodonero») vs. México*, y con base a los estándares nacionales e internacionales. La Suprema Corte de Justicia de la Nación indicó que dicha perspectiva es una exigencia de los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia y discriminación e implica considerar las situaciones de desventaja que, por cuestiones de género, discriminan e

impiden la igualdad. En 2016, la Primera Sala estableció que cuando se denuncia una situación de violencia por razón de género, el juzgador debe tomar en cuenta elementos para verificar si tal situación existe. El Estado parte argumenta que, como lo demuestran las sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha implementado acciones encaminadas a cumplir con sus obligaciones internacionales en virtud del Artículo 2 de la Convención.

- 4.8 En cuanto al Artículo 5 a) de la Convención, el Estado parte sostiene que, en 2015, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que los juzgadores deben cuestionar los estereotipos preconcebidos en la legislación sobre las funciones de uno u otro género, y tomar en cuenta situaciones de violencia, discriminación o vulnerabilidad por razones de género a fin de garantizar el acceso a la justicia de forma efectiva e igualitaria. El Estado parte sostiene que ha impulsado avances significativos con el fin de que los órganos jurisdiccionales impartan justicia con base en una perspectiva de género en condiciones de igualdad, acorde con el Artículo 15 de la Convención.

4.9 El Estado parte argumenta que, si bien la autora manifestó que no se estaba llevando a cabo la investigación de la desaparición de su hija con perspectiva de género y con base a los estándares internacionales en la materia, tras el juicio de amparo, se ordenó a la Fiscalía General de la República atender lo solicitado por la autora. Por lo tanto, el Estado parte sostiene que la queja de la autora ante el Comité ya ha sido resuelta [...] y solicita al Comité que determine que no es responsable por violaciones de los artículos 1, 2, 5 y 15 de la Convención.

Comentarios de la autora a las observaciones del Estado parte sobre la admisibilidad y el fondo

5.1 [...]

5.2 La autora señala que, en sus observaciones, el Estado parte omitió hacer referencia a las averiguaciones previas iniciadas ante la Procuraduría General de Justicia de Guerrero en Iguala en 2012, ante la Fiscalía Especial en 2013 y ante la Subprocuraduría Especializada en 2014. Sostiene que estas averiguaciones previas son relevantes para

efectos del examen de la admisibilidad de la comunicación, y porque las fallas cometidas en estas investigaciones han incidido en la ineficacia de la búsqueda de su hija y el retraso de los recursos internos usados por ella. La autora reitera que el Ministerio Público de Iguala no aplicó al recibir la denuncia, ni posteriormente, los estándares vigentes en el momento para la búsqueda de mujeres desaparecidas, ni tuvo en cuenta, para realizar acciones de búsqueda inmediata, el riesgo de que su hija podía sufrir violencia de género. La falta de acciones inmediatas llevó a perder los primeros días para realizar la búsqueda. Luego que la Fiscalía Especial declaró su incompetencia por considerar que los hechos de desaparición de la hija de la autora no estaban basados en su género, la Subprocuraduría Especializada realizó algunas diligencias relevantes entre 2014 y 2016 de manera tardía. La autora reitera que, hasta el momento y casi nueve años después de la desaparición de su hija, la Subprocuraduría Especializada no maneja una hipótesis de lo que le pudo haber sucedido ni ha vinculado procesalmente a ningunos de los autores de su desaparición.

5.3 En cuanto a la averiguación previa de 2015 ante la Unidad Especializada en Búsqueda de Personas Desaparecidas, la autora rechaza las observaciones del Estado parte al respecto y aclara que esta no fue iniciada por la desaparición de su hija, sino a raíz de la desaparición de 43 estudiantes el 26 y 27 de septiembre de 2014. La autora sostiene que las diligencias practicadas en el marco de esta averiguación previa no se relacionan específicamente con la búsqueda de su hija, tomando en cuenta sus condiciones particulares, la existencia de un patrón de desaparición de mujeres en Iguala y un contexto previo de violencia doméstica. La autora destaca que la diligencia de inspección de su vivienda se realizó casi cuatro años después de la desaparición de su hija y las diligencias mencionadas por el Estado parte relacionadas con la búsqueda de su hija se llevaron a cabo entre abril y octubre de 2017, siete años después de los hechos. También aclara que, en la declaración de la expareja de la hija de la autora, tomada el 24 de julio de 2018 y mencionada por el Estado parte, no se hicieron preguntas sobre las amenazas y violencia doméstica sufrida por su hija ni sobre su desaparición. La autora sobresalta que, en el marco de

esta averiguación previa, Humberto Velázquez Delgado y su hijo no habían sido escuchados a pesar de las varias declaraciones de la autora describiendo las amenazas, el control y la vigilancia ejercidas por estas personas.

- 5.4 En cuanto a la averiguación previa mencionada por el Estado parte en sus observaciones e iniciada el 24 de diciembre de 2019 en la Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada, la autora señala que esta se inició luego del juicio de amparo que ella promovió, de la sentencia del juez de amparo del 9 de noviembre de 2018 y de las dos resoluciones de incumplimiento del 22 de agosto de 2019 y del 4 de diciembre de 2019. A pesar de que el Estado parte indicó en sus observaciones que la investigación se estaría llevando de manera especializada y diferenciada en razón de género, la autora alega que el Estado parte no indicó cuáles fueron las diligencias concretas de búsqueda y de investigación realizadas por el Ministerio Público que aplicarían un enfoque de género. La autora sostiene que no existen hipótesis en la investigación, ni hay personas que hayan sido vinculadas procesalmente, detenidas o juzgadas por la desaparición de su hija.

Por lo tanto, el Ministerio Público no ha dado cumplimiento a la sentencia de amparo del 9 de noviembre, más de dos años después de su emisión. La autora también señala que, el 30 de octubre de 2020, el juez de amparo declaró, de nuevo, el incumplimiento de la sentencia de amparo, encontrando que el Ministerio Público no había realizado diligencias para indagar sobre el contexto previo de violencia que sufrió su hija.

- 5.5 [...] Con relación a las acciones del Instituto Nacional de las Mujeres, la autora sostiene que estas se realizarían a futuro y que no se han realizado a la fecha. [...]
- 5.6 En respuesta al argumento del Estado parte sobre la inadmisibilidad de la presente comunicación por falta de agotamiento de los recursos internos, porque la autora tendría la posibilidad de presentar un recurso de inconformidad o nuevos recursos de amparo, la autora sostiene que esto no hace referencia a ninguno de los hechos ya ocurridos, sino a futuras determinaciones del Ministerio Público o hipotéticos hechos futuros. La autora sostiene que el requisito de agotamien-

to de los recursos internos bajo el Artículo 4 del Protocolo Facultativo se refiere a hechos que ya sucedidos. La autora sostiene que los recursos de amparo y los otros recursos de inconformidad no reemplazan el procedimiento penal como el recurso disponible, adecuado y eficaz para la investigación de la desaparición de su hija.

- 5.7 La autora sostiene que, con relación a los hechos denunciados ante el Comité, ha agotado todos los recursos internos disponibles y pertinentes desde el día de la desaparición de su hija en 2012 ante la Procuraduría General de la República del Estado de Guerrero, y no desde el 2017, como sugiere el Estado parte. Ante las omisiones de esta entidad, la autora denunció la desaparición de su hija, en varias ocasiones, ante distintas fiscalías del orden federal. Dado el contexto previo de violencia doméstica y de desapariciones de mujeres en Iguala, solicitó que se investigue su desaparición con perspectiva de género. Hasta el momento, sus solicitudes ante el Ministerio Público no han sido atendidas. La autora reitera que también presentó una queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y que las propuestas de la Comi-

sión Nacional en el marco de su queja no se han cumplido hasta el momento. La autora alega que, en vista de lo expuesto, los procedimientos de derecho penal promovidos desde el 2012 se han prolongado injustificadamente, se han mostrado ineficaces y no es probable que brinden como resultado un remedio efectivo. Además, el incumplimiento reiterado del Ministerio Público de la sentencia de amparo ha mostrado que los recursos señalados por el Estado parte son ineficaces en brindar un remedio efectivo en las circunstancias particulares de este caso. La autora solicita, por lo tanto, que el Comité declare la comunicación admisible.

- 5.8 En cuanto a las observaciones del Estado parte sobre el fondo de la comunicación, la autora alega que este no presentó ninguna observación con respecto al fondo de los hechos denunciados ante el Comité, es decir, sobre la falta de actuaciones inmediatas por parte del Ministerio Público de Iguala, sobre la falta de actuación de la Fiscalía Especial y su decisión de no investigar los hechos, ni sobre la falta de perspectiva de género en las diligencias realizadas por la Subprocuraduría

Especializada. Sobre este último punto y las actuaciones de la Subprocuraduría Especializada la autora denunció en su comunicación que la ausencia de la perspectiva de género fue determinada por la actuación del agente del Ministerio Público y también por la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada que no contempla la aplicación de la perspectiva de género en las investigaciones de delitos del crimen organizado sufridos por las mujeres. La autora destaca que la tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el deber de los órganos jurisdiccionales de investigar con perspectiva de género, mencionadas por el Estado parte en sus observaciones, no ha cambiado esta situación. [...] Las diligencias mencionadas por el Estado parte realizadas entre el 2016 y 2017 ante la Unidad Especializada en Búsqueda de Personas Desaparecidas se realizaron en el marco de la búsqueda de siete personas desaparecidas en diferentes hechos y no permitieron la inclusión de un enfoque diferenciado. La autora alega que estas fallas sistemáticas, contrarias a la debida diligencia requerida, han determinado la ineficacia de la búsqueda e investigación de su hija. La autora rechaza lo señalado por el Estado parte en sus observaciones y alega que la

sentencia del juez de amparo, que fue incumplida reiteradamente, pues no ha logrado resolver los hechos denunciados ante el Comité.

DELIBERACIONES DEL COMITÉ

Examen de la admisibilidad

- 6.1 De conformidad con el Artículo 64 de su Reglamento, el Comité decidirá si la comunicación es admisible en virtud del Protocolo Facultativo. [...]
- 6.2 De conformidad con su obligación en virtud del del Artículo 4 2) a) del Protocolo Facultativo, el Comité se ha cerciorado de que la cuestión no ha sido ni está siendo examinada con arreglo a ningún otro procedimiento de investigación o solución internacional.
- 6.3 [...] El Comité recuerda que, de conformidad con el Artículo 4 1), del Protocolo Facultativo, no examinará una comunicación a menos que se haya cerciorado de que se han agotado todos los recursos de la jurisdicción interna, salvo que la tramitación de esos recursos se prolongue injustificadamente o no

sea probable que brinde por resultado una reparación efectiva.¹²⁹ A este respecto, el Comité toma nota de que, a pesar de la sentencia de amparo del 9 de noviembre de 2018, dando razón a las quejas de la autora, se dictaron varias resoluciones de incumplimiento de esta por el Ministerio Público. El Comité también toma nota de que el Estado parte ha admitido que el cumplimiento del juicio de amparo se encuentra todavía pendiente. Por consiguiente, y a falta de una explicación del Estado parte acerca de la forma en que los recursos de amparo y/o de inconformidad con el cumplimiento de la sentencia de amparo serían eficaces, en la práctica, para brindar un remedio efectivo para la autora, el Comité llega a la conclusión de que es improbable de que los recursos internos mencionados por el Estado parte no serían eficaces. Por consiguiente, el Comité considera que las disposiciones del Artículo 4 1), del Protocolo Facultativo no le impiden examinar la presente comunicación.

¹²⁹ E. S. y S. C. c. República Unida de Tanzania (CEDAW/C/60/D/48/2013), párr. 6.3; L. R. c. República de Moldova (CEDAW/C/66/D/58/2013), párr. 12.2; S.H. c. Bosnia y Herzegovina (CEDAW/C/76/D/116/2017), párr. 7.3.

- 6.4 No habiendo encontrado impedimento alguno a la admisibilidad de la comunicación, el Comité procede a examinarla en cuanto al fondo.

Examen de la cuestión en cuanto al fondo

- 7.1 El Comité ha examinado la presente comunicación teniendo en cuenta toda la información que le han facilitado la autora y el Estado parte, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 7 1), del Protocolo Facultativo.
- 7.2 El Comité toma nota de la alegación formulada por la autora de que se han violado los derechos de su hija previstos en los artículos 1, 2 c)–f) de la Convención, leídos conjuntamente con las recomendaciones generales núm. 19, 28 y 35, ya que las autoridades omitieron actuar de manera inmediata y diligente para su búsqueda, desde el momento de su desaparición en octubre del 2012, y prevenir y protegerla de actos graves de violencia por razón de género. El Comité también recuerda que, de conformidad con su Recomendación General núm. 28 (2010), relativa a las obligaciones básicas de los Estados partes de conformidad con el

Artículo 2 de la Convención, los Estados parte están obligados a proceder con la diligencia debida para prevenir, investigar, enjuiciar y castigar actos de violencia por motivos de género (párr. 19).¹³⁰ Cuando la discriminación contra la mujer también viole otros derechos humanos, como el derecho a la vida y la integridad física, por ejemplo, en los casos de violencia doméstica y otras formas de violencia, los Estados parte están obligados a iniciar acciones penales, llevar a los infractores a juicio e imponer las sanciones penales correspondientes (párr. 34).¹³¹

7.3 El Comité también recuerda su Recomendación General núm. 19 (1992), sobre la violencia contra la mujer, y su Recomendación General núm. 35 (2017) sobre la violencia por razón de género contra la mujer, por la que se actualiza la Recomendación General núm. 19, que tratan la cuestión de si se puede responsabilizar a los Estados partes de la conducta de agentes no estatales y afirman que, «de conformidad con la Convención, la discriminación no se

¹³⁰ Véase *H. H. et al c. Georgia* (CEDAW/C/80/D/140/2019), párr. 7.3; *S. H. c. Bosnia y Herzegovina* (CEDAW/C/76/D/116/2017), párr. 8.2

¹³¹ *Ibid.*

limita a los actos cometidos por los Gobiernos o en su nombre» y que «en virtud del derecho internacional y de pactos específicos de derechos humanos, los Estados también pueden ser responsables de actos privados si no adoptan medidas con la diligencia debida para impedir la violación de los derechos o para investigar y castigar los actos de violencia e indemnizar a las víctimas».¹³² El Comité considera, además, que la impunidad por estos delitos contribuye de forma significativa a la consolidación de una cultura de aceptación de las formas más extremas de violencia de género contra las mujeres en la sociedad, lo que contribuye a que sigan cometiéndose.¹³³ Tales fallos u omisiones constituyen violaciones de los derechos humanos.

- 7.4 El Comité reitera que la violencia contra la mujer por razón de género constituye discriminación definida bajo el Artículo 1º de la Convención, y adopta múltiples formas, a saber: actos u omisiones destinados a o que puedan causar o provocar la muerte o un daño o sufrimiento físico, sexual, psicológico

¹³² Recomendación General núm. 19, párr. 9; Recomendación General núm. 35, párr. 2. b).

¹³³ Recomendación General núm. 19, párr. 9; Recomendación General núm. 35, párr. 2. b).

o económico para las mujeres, amenazas de tales actos, acoso, coacción y privación arbitraria de la libertad.¹³⁴ En ese contexto, el Comité reitera que las desapariciones de mujeres son una de las manifestaciones más brutales de la violencia por motivos de género, es decir la violencia dirigida contra una mujer por ser mujer o la violencia que afecta a la mujer de manera desproporcionada.¹³⁵ El Comité destaca que las mujeres desaparecidas sufren perjuicios particulares a causa de su género, y que de manera desproporcionada, son objeto de violencia sexual y otras formas de violencia por razón de género en este contexto.¹³⁶

7.5 El Comité toma nota de las afirmaciones del Estado parte de que ha conducido la investigación y búsqueda de la hija de la autora acorde con sus obligaciones en virtud de la Convención, señalando las diligencias practicadas en el marco de las investigaciones llevadas a cabo por diferentes entidades del Ministerio Público desde el 2015. El Co-

¹³⁴ Recomendación General núm. 35, párr. 14.

¹³⁵ Véase CEDAW/C/2005/OP.8/MEXICO, párrs. 36 y 263; véase también CEDAW/C/MEX/CO/9, párr. 23 a); Recomendación General núm. 28, párr. 19.

¹³⁶ A/HRC/WGEID/98/2, párrs. 5 y 8; CED/C/MEX/FAI/1, párrs. 42 y 47.

mité observa, sin embargo, que el Estado parte no ha aportado información sobre las acciones que se habrían llevado a cabo antes de 2015, en particular, sobre cuáles fueron las acciones inmediatas que tomaron las autoridades al ser informadas de la desaparición de la hija de la autora. El Comité observa, de la información en el expediente, que la Procuraduría General del Estado de Guerrero, quien recibió la primera denuncia por la desaparición de la hija de la autora, sabía que la Sra. Flores Román había presuntamente sido desaparecida por un grupo de hombres armados quienes la buscaban específicamente. Sin embargo, frente a esta situación, el Comité observa que, por ejemplo, las autoridades no tomaron con inmediatez la declaración de la autora y de la esposa de su hijo, quien fue liberada, con el fin de localizar a la Sra. Flores Román, indagar sobre el riesgo de que se cometieran actos graves de violencia por razón de género en contra de ella, y prevenir que tales actos ocurrieran. En este sentido, el Comité considera que la obligación de los Estados partes de proceder con la diligencia debida para prevenir, investigar, enjuiciar y castigar las desapariciones de mujeres, en virtud del Artículo 2 de la Convención,

requiere la búsqueda inmediata, sin dilación y con enfoque de género, asegurándose que todas las etapas de la búsqueda se realicen con perspectiva de género y con el personal adecuadamente capacitado, que incluya personal femenino.¹³⁷

- 7.6 El Comité considera, además, que el expediente revela información que sugería que personas vinculadas a organizaciones criminales se beneficiaron de la autorización, el apoyo, la aquiescencia y de las omisiones del Estado parte con respecto a la desaparición de la hija de la autora.¹³⁸ Por consiguiente,

¹³⁷ Recomendación General núm. 28, párr. 19; Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas del Comité contra la Desaparición Forzada (CED/C/7), principios 4 y 6; González y otras («Campo Algodonero») vs. México, sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C núm. 205, párr. 283; Velásquez Paiz y otros c. Guatemala, sentencia de 19 de noviembre de 2015, Serie C núm. 307, párr. 122.

¹³⁸ El Comité toma nota inter alia: de las conclusiones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH/1/2015/1427/Q) del 28 de marzo de 2019, que servidores públicos de la Fiscalía General del Estado de Guerrero y Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada de la Fiscalía General de la República pudieron haber incurrido en una responsabilidad administrativa y/o penal al vulnerar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia; del informe de la Policía Federal del 15 de abril de 2014 indicando que Humberto Velázquez Delgado, policía ministerial de la Procuraduría General del estado de Guerrero, sería miembro de la delincuencia organizada; de que la Fiscalía General de la República indica que organizaciones del crimen organizado actuaban en el Estado de Guerrero con el apoyo o coordinación de elementos de la Policía local de Iguala en la sentencia del recurso de inconformidad con la sentencia de amparo del juez Séptimo de Distrito de Amparo en materia penal en la Ciudad de México del 22 de agosto de 2019, p. 106.

y ante el patrón de desapariciones de mujeres en el estado de Guerrero e impunidad prevaleciente, el Comité considera que el Estado parte tiene responsabilidad en el presente hecho de alegada desaparición forzada.¹³⁹ De este modo, el Comité estima que la desaparición forzada de la Sra. Flores Román, aunque inicialmente no resulte directamente imputable al Estado parte, se le podría atribuir esta violación ante la falta de la debida diligencia para prevenirla o para combatirla conforme a las exigencias impuestas por la normativa internacional.¹⁴⁰

¹³⁹ Convención Internacional para la Protección de todas las Personas Desaparecidas, Artículo 2; Véase CED/C/MEX/VR/1 (Findings), párr. 40.)

¹⁴⁰ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Taniş y otros c. Turquía*, demanda 65899/01, 2 de agosto de 2005, párrs. 206 a 210; *Er y otros c. Turquía*, demanda 23016/04, 31 de julio de 2012, párrs. 66 a 79; *Meryem Çelik y otros c. Turquía*, demanda 3598/03, 16 de abril de 2013, párrs. 48 a 60; *Imakayeva c. Rusia*, demanda 7615/02, 9 de noviembre de 2006, párrs. 139 a 143; *Alikhanov c. Rusia*, demanda 17054/06, 28 de agosto de 2018, párrs. 70 a 75; *Tsakoyevy c. Rusia*, demanda 16397/07, 2 de octubre de 2018, párrs. 115 a 121. Véase también Comité de Derechos Humanos, *Molina Arias et al. c. Colombia* (CCPR/C/114/D/2134/2012) y *Padilla García et al. c. México* (CCPR/C/126/D/2750/2016); *Valdez Cantú et al. c. México* (CCPR/C/127/D/2766/2016). Véase también Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Masacre de Pueblo Bello c. Colombia*, sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C núm. 140, párr. 123; *González y otras («Campo Algodonero») c. México*, sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C núm. 205, párrs. 280 a 283; y *Velásquez Paiz y otros c. Guatemala*, sentencia de 19 de noviembre de 2015, Serie C núm. 307, párr. 109.

- 7.7 En consecuencia, el Comité concluye que el Estado parte violó los derechos de la Sra. Flores Román previstos en los artículos 2 c)–e) de la Convención, leídos conjuntamente con su Artículo 1 y a la luz de las recomendaciones generales núm. 19, 28 y 35.
- 7.8 El Comité toma nota de la alegación formulada por la autora de que se han violado los derechos de su hija previstos en los artículos 1, 2 b)–f), 5 a) y 15 1) de la Convención leídos conjuntamente con las recomendaciones generales núm. 19, 28, 33 y 35, por la que se actualiza la Recomendación General núm. 19, por: a) la decisión de no investigar los hechos como actos de violencia por razón de género; b) la existencia de estereotipos en la manera en la cual se abordó la investigación; c) la ausencia de normas en el derecho penal que garanticen la investigación de los delitos del crimen organizado con perspectiva de género, y; d) las fallas sistemáticas e ineficacia en la investigación por la desaparición de su hija. El Comité toma nota asimismo de las afirmaciones del Estado parte de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció que todo órgano jurisdiccional debe impartir justicia con perspectiva de género y que los juzgadores

deben cuestionar los estereotipos preconcebidos en la legislación sobre las funciones de uno u otro género, y tomar en cuenta situaciones de violencia, discriminación o vulnerabilidad por razones de género a fin de garantizar el acceso a la justicia de forma efectiva e igualitaria. El Comité observa que el Estado parte sostiene que la queja de la autora ha sido resuelta, ya que, tras el juicio de amparo, la Fiscalía General de la República está atendiendo su solicitud.

- 7.9 El Comité observa que la Fiscalía Especial declaró su incompetencia para la investigación de la desaparición forzada de la Sra. Flores Román, afirmando que los hechos investigados no podían considerarse como hechos de violencia en contra de la mujer, que fueran basados en su género o condición de mujer.¹⁴¹ El Comité también observa que la Fiscalía Especial remitió la investigación a la Subprocuraduría Especializada por el presunto involucramiento de actores de la delincuencia organizada sin recomendar acciones de coordinación o sobre la necesidad de seguir la investigación

¹⁴¹ Acuerdo de incompetencia de la FEVIMTRA, 14 de marzo de 2014, página 14.

con un enfoque de género.¹⁴² Si bien la Subprocuraduría Especializada es la entidad competente bajo la normativa del Estado parte, y sin entrar a valorar la declaración de incompetencia de la Fiscalía Especial, el Comité considera que la valoración de los hechos por esta fiscalía desconoce la definición de violencia por razón de género en contra de la mujer en virtud de la Convención, entendida como la violencia dirigida contra la mujer porque es mujer o que la afecta en forma desproporcionada.¹⁴³ El Comité considera que esta valoración no consideró el contexto previo de violencia doméstica y otras formas de violencia por razón de género contra la mujer sufrida por la Sra. Flores Román, como también el contexto general de desapariciones de mujeres que se padece en el Estado parte.¹⁴⁴ En cuanto a la alegación de la autora sobre la falta de investigación con enfoque de género en la investigación adelantada por la Subprocuraduría Especializada, el Comité observa que el Estado parte admite que esta entidad tardó en atender la solicitud y que la Subprocuraduría Es-

¹⁴² *Ibid.*, pág. 18.

¹⁴³ Recomendación general núm. 19, párr. 6.

¹⁴⁴ CEDAW/C/MEX/CO/9, párr. 23 d); CED/C/MEX/VR/1.

pecializada refirió a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad para que determine la competencia en el asunto. El Comité reitera que la búsqueda con perspectiva de género para los casos de desapariciones forzadas de mujeres es una obligación para todas las entidades encargadas de la búsqueda, y en el caso presente, no podía limitarse únicamente a la Fiscalía Especial, como entidad especializada en los delitos de violencia contra las mujeres.

- 7.10 [...] El Comité considera que, en la práctica, la ausencia del enfoque de género en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada representó un obstáculo, en el presente caso, a una investigación con perspectiva de género sobre la desaparición forzada de la hija de la autora y revela una violación de los artículos 2 f) y 15 1) de la Convención.
- 7.11 A pesar del marco normativo del Estado parte garantizando una perspectiva de género en las búsquedas e investigaciones de desapariciones forzadas (ver párr. 7.10 *supra*), y de las varias sen-

tencias de amparo, en el presente caso, ordenando la aplicación de estos estándares, y de las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Comité observa que estos han sido insuficientes para reparar las violaciones de los derechos de la hija de la autora.

8. En consecuencia, y de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 73) del Protocolo Facultativo, el Comité considera que los hechos que tiene ante sí revelan una violación de los derechos de la Sra. Flores Román previstos en los artículos 1, 2 b)-f), 5 a) y 15 1) de la Convención a la luz de las recomendaciones generales núm. 19, 28, 33 y 35.
9. El Comité formula las siguientes recomendaciones al Estado parte:
 - a) Con respecto a la Sra. Flores Román y la autora de la comunicación:
 - 1) Asegurar la coordinación y participación de todos los niveles, federal, estatal y municipal, y establecer una estrategia integral para la búsqueda exhaustiva de la Sra. Flores Román que determine las acciones a

realizar de manera integrada, eficiente y coordinada, y cuya implementación cuente con los recursos, protocolos y procedimientos necesarios y adecuados;

- II) Asegurar que esta estrategia tenga un enfoque de género e interseccional, y que todas las etapas de la búsqueda se realicen con perspectiva de género y con el personal adecuadamente capacitado, que incluya personal femenino;
- III) Realizar una investigación rápida, exhaustiva, imparcial e independiente sobre la desaparición forzada de la Sra. Flores Román, tomando en cuenta el contexto en el cual ocurrió y con especial énfasis en la generación de hipótesis y líneas de investigación que contemplen las posibles motivaciones vinculadas a género. Identificar a los responsables, y, posteriormente, adoptar las medidas oportunas para enjuiciarlos y sancionarlos;
- IV) Investigar exhaustivamente y sancionar la negligencia y posible complicidad de autoridades públicas involucradas en la desaparición forzada de la Sra. Flores Román;

- V) Asegurar el acceso regular y oportuno de la información sobre la investigación de la desaparición forzada de la Sra. Flores Román a la autora y su familia;
- VI) Tomar las medidas necesarias para proteger y preservar la vida e integridad física de la autora de la comunicación para que pueda desarrollar las actividades relacionadas con la búsqueda de su hija, sin ser objeto de actos de intimidación, violencia y hostigamiento.
- VII) Asegurar la liberación de la Sra. Flores Román en caso de encontrarse con vida. En el supuesto de que haya fallecido, entregar sus restos mortales a sus familiares de manera digna y respetuosa;
- VIII) Proporcionar a la autora una reparación integral, incluida una indemnización suficiente, el acceso a la verdad y disculpas, de forma acorde y proporcional a la gravedad y a las consecuencias persistentes de las violaciones de los derechos de la autora y de su hija;

b) En general:

- I) Erradicar todas las causas estructurales de la impunidad y poner fin a las prácticas que obstaculizan el acceso a la justicia. En ese sentido, velar por que todas las instituciones del sistema de administración de justicia y entidades encargadas con la búsqueda de personas desaparecidas e investigación, que sean especializadas, federales, estatales o municipales, apliquen el principio de búsqueda con enfoque de género, aplicando el Protocolo de Alba y Protocolo de Actuación en la Investigación del Delito de Femicidio;
- II) Impartir capacitación obligatoria sobre estos protocolos, así como capacitación sobre la Convención, su Protocolo Facultativo y la jurisprudencia y las recomendaciones generales del Comité, en particular las recomendaciones generales núm. 19, núm. 28, núm. 33 (2015), sobre el acceso de las mujeres a la justicia, y núm. 35.
- III) La adopción e implementación de una política nacional de prevención y erradicación de las desapariciones forzadas de las mujeres teniendo como ejes transversales los es-

tándares de debida diligencia, el enfoque de género y de derechos humanos, que debe ser integral, y atender y combatir las causas raíz de las desapariciones forzadas de mujeres y apuntar a su no repetición.

10. De conformidad con el Artículo 74) del Protocolo Facultativo, el Estado parte dará la debida consideración a las opiniones del Comité, así como a sus recomendaciones, y enviará al Comité, en un plazo de seis meses, una respuesta por escrito que incluya información sobre toda medida que se haya adoptado a la luz de dichas opiniones y recomendaciones. Se solicita al Estado parte que publique las presentes opiniones y recomendaciones y les dé amplia difusión a fin de que lleguen a todos los sectores pertinentes de la sociedad.

Sobre las autoras





Diana Palencia Ochoa

Maestra en Derechos Humanos por la Universidad Autónoma de Tlaxcala, sede CENADEH, Ciudad de México, donde publicó la tesis *Violaciones de derechos humanos de los trabajadores migrantes por el Instituto Nacional de Migración: estudio de casos en la Ciudad de México*. Licenciada en Derecho, así como en Economía y Negocios Internacionales, por la Universidad ICESI, en Cali, Colombia. Cuenta con un diploma en Trabajo Social por Cambrian College en Ontario, Canadá. Tiene amplia experiencia en la gestión de proyectos para organizaciones de la sociedad civil, así como derecho corporativo y migratorio en i(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A.C., ahí se desempeñó como coordinadora de Desarrollo Institucional, gestionando diferentes proyectos de violaciones graves a los derechos humanos; particularmente, en casos de desaparición forzada y violación cometida por particulares, tortura y violencia de género y desde 2023 ha estado a cargo de la Dirección

General, liderando la organización en su misión de garantizar el acceso a la justicia y la reparación integral de quienes han sufrido violaciones graves a derechos humanos; combatir la impunidad y proteger a las víctimas y sus familiares.



Cinthya Arlette Juárez

Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), maestra en Derechos Humanos, con mención honorífica, por la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Estudia la Licenciatura en Pedagogía en la Universidad Tecnológica Latinoamericana y cuenta con diversos cursos y diplomados en materia de argumentación jurídica, victimología, derechos de las personas con discapacidad, entre otros. Su trayectoria profesional en materia de atención de víctimas inició con sus prácticas profesionales en la Barra Mexicana de Abogados, A.C. y posteriormente con la labor que desempeñó durante 10 años como Visitadora Adjunta e Investigadora de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH). Fue docente en la Academia de Derecho en el Instituto Politécnico Nacional (IPN); ha impartido cursos y capacitaciones a cuarteles de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y a fiscalías

generales de justicia. Ha colaborado con organizaciones de la sociedad civil, específicamente como abogada, en I(dh)eas, en donde estuvo a cargo de los casos presentados ante instancias internacionales. Actualmente es titular de la Defensoría de los Derechos Politécnicos del IPN.



Tatiana Rincón Covelli

Es asesora en litigio internacional en I(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A.C. Doctora en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid, España, con DEA en Lógica y Filosofía de la Ciencia de la UNED, España y láurea en Derecho de la Universidad Externado de Colombia, en Bogotá. Fue asesora de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación-CNRR de Colombia e integrante de su Grupo de Memoria Histórica. Formó parte del *staff* de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho en México, del Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) en Washington y de la Comisión Colombiana de Juristas en Bogotá. Ha sido consultora de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), del International Development Law Organization y del Due Process of Law Foundation. Ha sido profesora de Teoría Jurídica, Teorías de la Justicia, Teorías de la Argumentación

Jurídica y Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Desarrolla su línea de investigación en el campo de la Teoría de la Justicia y de los Derechos Humanos. Algunos de sus escritos: «La verdad histórica: una verdad que se establece y legitima desde el punto de vista de las víctimas» y «Ciudadanía sin derechos políticos: ¿una ciudadanía cercenada?».



María Leticia Risco

Abogada, egresada de la Universidad Nacional de Tucumán, Argentina. Especialista en Políticas Públicas de Seguridad (Universidad de Buenos Aires). Diplomada en Gestión y Control de Políticas Públicas de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y con estudios de posgrado en Criminología, en la Universidad Nacional de Quilmes. Desde el año 2011 lidera el equipo que diseñó, implementó y gestiona el Sistema Federal de Búsqueda de Personas Desaparecidas y Extraviadas del Ministerio de Seguridad de la Nación Argentina. En 2022 fue seleccionada por el Departamento de Estado de los Estados Unidos para participar en el programa de Fulbright «Hubert H. Humphrey» en la Universidad de Minnesota; ahí trabajó en la Oficina para Mujeres Indígenas Desaparecidas y Asesinadas, y en el Departamento contra la Delincuencia Organizada Transnacional (DDOT) de la Organización de los Estados Americanos. Brindó disertaciones en

numerosas conferencias, nacionales e internacionales. Desde 2015 participó en formaciones diseñadas por el Centro Internacional de Chicos Menores Extraviados y Explotados (ICMEC, por sus siglas en inglés), llevadas adelante en Singapur, Washington, Sydney, España y Portugal. Recientemente se incorporó al Comité Directivo de la Red Global para Niños y niñas desaparecidos de ese centro.



Nancy Desiderio Noyola

Licenciada en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Actualmente se desempeña como coordinadora para la Atención de Casos en Organismos Internacionales de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación (Segob). Durante su formación profesional, sus líneas de especialización han sido Derecho Internacional Público y Derechos Humanos. Ha colaborado en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y en la Comisión Nacional de Búsqueda.



Marcela Landazábal Mora

Investigadora en derechos humanos del CENADEH-CNDH, México. Se graduó como doctora y maestra en Estudios Latinoamericanos por la UNAM, ambos grados con mención honorífica del jurado. Artista visual por la Universidad Nacional de Colombia. Integrante del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores de México (SNII, nivel candidata). Realizó una estancia posdoctoral en el Instituto de Investigaciones Estéticas de la UNAM, donde profundizó sobre la relación entre violencia, estética y política en los paisajes de frontera. Ha realizado estancias de investigación en la Université Sorbonne Nouvelle III (París), Université des Antilles et de la Guyane (Cayena-Guayana Francesa) y en el Instituto Gino Germanii de la Universidad de Buenos Aires. Tiene publicaciones en libros y revistas especializadas y ha trabajado como docente en educación superior en el posgrado de Historia del Arte (UNAM), en la carrera de

Antropología de la Universidad del Magdalena y Artes Visuales en la Universidad Industrial de Santander en Colombia. Su línea de investigación se enfoca en territorialidades y resistencias en ámbitos de extractivismo y economías de la violencia, trata de personas, paisaje, diásporas y migraciones, frontera, exilios sur-sur, geografía crítica y estética-política en América Latina.



Ana Yeli Pérez Garrido

Abogada feminista, fundadora y directora ejecutiva de la organización Justicia Pro Persona, A.C. Asesora jurídica del Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio e integrante de la Red Latinoamericana de Litigio Estratégico. Como defensora de derechos humanos, ha impulsado estrategias de incidencia y litigio que han tenido como resultados la modificación de marcos normativos y la creación de políticas públicas, como la tipificación del femicidio a nivel federal y en diversos estados; la elaboración de protocolos de investigación del delito de femicidio y de desaparición de niñas y mujeres; la implementación del mecanismo de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, mediante el cual se han generado acciones de prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres en varias entidades federativas. Promovió el diseño y creación de fiscalías especializadas para la investigación de delitos y

violaciones graves a derechos humanos en materia de feminicidio y desaparición forzada de personas en los estados de Chihuahua, Jalisco, Estado de México y Ciudad de México; así como de las primeras Unidades de Análisis y Contexto en México. Como abogada, ha acompañado diversos casos de niñas y mujeres desaparecidas, víctimas de violencia sexual, familiar, tentativa de feminicidio y feminicidio.



Isabel Suárez Terrazas

Abogada especialista en género por I(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A.C. Egresada de la Universidad La Salle, con promedio meritorio. Cuenta la Maestría en Juicios Orales y Proceso Penal Acusatorio por parte del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE) y ha cursado múltiples diplomados en materia de perspectiva de género. Ha dado capacitaciones a servidoras y servidores públicos y víctimas en materia de desaparición y perspectiva de género. Ha llevado la litigación de casos internacionales de violaciones graves de derechos humanos hacia las mujeres y ha participado en la elaboración de documentos de exigencia de justicia, tanto en el ámbito nacional, como en el internacional.



Evelyn Barrera Cortés

Licenciada en Derechos Humanos y Gestión de Paz por la Universidad del Claustro de Sor Juana. Cuenta con experiencia en la investigación e incidencia para el cambio estructural, con énfasis en violaciones graves de derechos humanos y su relación con los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESCA). Como asistente jurídica en I(dh)eas, Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A.C., ha liderado una investigación y es coautora de un informe sobre la salud de familiares de personas desaparecidas en México y su respuesta institucional, y ha participado activamente en espacios de incidencia nacionales e internacionales para posicionar este tema. Ha colaborado en diversos organismos autónomos de derechos humanos, así como en organizaciones de la sociedad civil. Su formación adicional incluye una diplomatura en DESCA, capacitaciones en materia de género, derechos humanos y participación en seminarios y formaciones relevantes para la defensa de los derechos humanos en México.



Luz Marcela Villalobos Andrade

Licenciada en Derecho por la Universidad de León, maestra en Derechos Humanos y Democracia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y doctorante en Ciencias Políticas y Sociales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Está realizando una estancia de investigación en el German Institute for Global and Area Studies en Hamburgo, Alemania. Sus líneas de investigación son desaparición de personas, violencia contra las mujeres y militarización de la seguridad en México. Su trayectoria profesional ha estado enfocada en el trabajo con organizaciones de la sociedad civil, especialmente en las dedicadas a la defensa de derechos humanos. Es integrante de distintas agrupaciones sociales, como #SeguridadSinGuerra, y acompaña a colectivos que buscan a sus seres queridos desaparecidos en el estado mexicano de Guanajuato. Fue presidenta del Comité Directivo de Amnistía Internacional México y recientemente fue elegida directora de la Junta Directiva Internacional de Amnistía Internacional.

*Hacia una vida libre de violencia de género.
La decisión del Comité CEDAW sobre el caso
de la desaparición forzada de Ivette Melissa Flores Román,*
editado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos,
se terminó de imprimir en diciembre de 2024, en Grupo Comercial
Impresor Arcos, S.A. de C.V. Azafrán núm. 40, colonia Granjas México,
demarcación territorial Iztacalco, C. P. 08400, Ciudad de México.

El tiraje consta de 1,000 ejemplares.

Este material fue elaborado con papel certificado por la
Sociedad para la Promoción del Manejo Forestal Sostenible, A. C.
(Certificación FSC México).



Consulta esta y todas las
publicaciones de la CNDH en:
<https://appweb.cndh.org.mx/biblioteca/>



¡Queremos conocer tu opinión!
Responde nuestra encuesta en:
<https://forms.office.com/r/4YTPsCGK5m>

El problema de la desaparición forzada en México requiere de un enfoque de género que considere que las violencias contra las mujeres se diferencian de aquellas que aquejan a los hombres.

En la primera parte de esta obra colectiva, diferentes autoras reflexionan sobre el marco internacional encabezado por la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). En la segunda, analizan la desaparición de Ivette Melissa Flores Román, ocurrida en Guerrero durante 2012. Este caso fue acompañado por I(dh)eas A.C., para que fuera presentado ante la CEDAW. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y esta asociación civil presentan este libro para ofrecer marcos de referencia y de lectura de los problemas más urgentes de la realidad mexicana.

