

# VIOLENCIA FEMINICIDA EN MEXICO

## RETOS Y AVANCES DE LAS DECLARATORIAS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GENERO CONTRA LAS MUJERES

RESUMEN EJECUTIVO - DICIEMBRE 2020

# ÍNDICE

## I.- INTRODUCCIÓN

## II.- METODOLOGÍA

- II.1.- CRITERIO: PARTICIPACIÓN
- II.2.- CRITERIO: PROTECCIÓN A GRUPOS DE MUJERES CON NECESIDADES ESPECÍFICAS
- II.3.- CRITERIO: ANÁLISIS DEL CONTEXTO DEL PROBLEMA
- II.4.- CRITERIO: PERTINENCIA
- II.5.- CRITERIO: AJUSTES AL MARCO LEGAL
- II.6.- CRITERIO: SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

## III.- EVALUACIÓN DE LAS DECLARATORIAS DE ALERTA DE VIOLENCIA DE GENERO CONTRA LAS MUJERES (DAVGM)

- II.1 CONTEXTO EN EL QUE SE DESARROLLA LA VIOLENCIA CONTRA LAS MEXICO MUJERES
- II.2 ANÁLISIS DE CONTEXTO POR ESTADO
- II.3 REFORMAS LEGISLATIVAS, MODIFICACIONES NORMATIVAS Y CREACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS A PARTIR DE LAS DAVGM REFORMAS LEGISLATIVAS MARCO NORMATIVO POLÍTICAS PÚBLICAS
- II.4 MECANISMOS DE EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO A LAS DAVGM ESTADOS QUE NO TIENEN DICTAMEN DE EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS DECRETADAS EN LA AVGM ESTADOS CON DICTAMEN DE EVALUACIÓN DE LAS MEDIDAS DECRETADAS EN LA AVGM

## IV.- RECOMENDACIONES

## V.- FUENTES CONSULTADAS

## VI.- ANEXOS

# I.- INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente informe es evaluar los alcances del mecanismo de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM), a través de las 21 declaratorias, decretadas en 18 estados del país, las cuales tienen la finalidad, según la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) de “garantizar la seguridad de las mismas, el cese de la violencia en su contra y eliminar las desigualdades producidas por una legislación que agravia sus derechos humanos” (1).

Esta evaluación se realiza en el marco de las recomendaciones internacionales realizadas a México por organismos en materia de derechos humanos, particularmente la realizada por el Comité para la eliminación de la discriminación contra la mujer (Comité CEDAW) en julio de 2018. “El Comité reconoce los esfuerzos realizados por el Estado parte para superar el clima general de violencia y promover los derechos de las mujeres” y de manera puntual señala que se “evalúe la repercusión del mecanismo de alerta de violencia de género, a fin de garantizar una utilización amplia y armonizada y la coordinación en los planos federal, estatal y municipal, y vele por la participación de organizaciones no gubernamentales, expertos del mundo académico y defensores de la perspectiva de género y los derechos humanos, así como mujeres víctimas de la violencia”.(2)

Cabe señalar que a diciembre de 2020 han sido solicitadas 45 Declaratorias de Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres (DAVGM), en los estados de: Baja California (1), Campeche (1), Coahuila de Zaragoza (1), Colima (1), Chiapas (1), Chihuahua (1), Ciudad de México (2), Durango (1), Guanajuato (3), Guerrero (2), Hidalgo (1), Jalisco (1), Estado de México (2), Michoacán de Ocampo (1), Morelos (1), Nayarit (1), Nuevo León (1), Oaxaca (2), Puebla (6), Querétaro (1), Quintana Roo (1), San Luis Potosí (1), Sinaloa (1), Sonora (2), Tabasco (1), Tlaxcala (2), Veracruz (3), Yucatán (1) y Zacatecas (2). (3)

Para evaluar los alcances de las 21 DAVGM que han sido decretadas en México en los últimos cinco años (2015 - 2020), partimos del concepto de buenas prácticas, para recuperar la experiencia del mecanismo como una política pública importante y necesaria para atender la violencia feminicida, en un contexto de violaciones graves a los derechos humanos de las mujeres.

---

<sup>1</sup> Artículo 23 de la LGAMVLV. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgamvllv.htm>

<sup>2</sup> Comité CEDAW. (Julio de 2018). Observaciones finales sobre el noveno informe periódico de México. Disponible en: [http://hchr.org.mx/images/doc\\_pub/N1823803.pdf](http://hchr.org.mx/images/doc_pub/N1823803.pdf)

<sup>3</sup> Disponible en: <https://www.gob.mx/conavim>

Las buenas prácticas en las políticas públicas buscan mejorar las condiciones de las personas, por lo que han sido definidas por varios autores. Entre estas definiciones encontramos que las buenas prácticas son consideradas acciones que pueden ser transferibles, sustentables e innovadoras y homologables a determinados territorios.(4) También se reconoce que una buena práctica en política pública es cuando se puede medir la mejora que produce; en este análisis buscamos conocer cómo el mecanismo de AVGM ha propiciado, generado o incidido en la mejora de la atención, prevención y sanción de la violencia contra las mujeres. Bajo la anterior definición, la AVGM es un medio para corregir las políticas públicas o marcos normativos que no garantizan la vida, salud, seguridad e integridad de las mujeres y las niñas. Un ejemplo de una buena práctica en la política pública es que esta puede satisfacer necesidades y expectativas para mejorar los estándares de un servicio, acorde a criterios éticos y técnicos.(5) Una buena práctica no alude a acciones perfectas, sin fallos, sino a iniciativas que cumplen una serie de requisitos que las convierten en experiencias valiosas por su capacidad de orientar el presente y el futuro(6).

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) define una buena práctica como una herramienta para sensibilizar a los tomadores de decisión, en todos los niveles, sobre posibles soluciones a desafíos comunes de desarrollo, para compartir experiencias y conocimiento a través de la formación de redes y el aprendizaje entre pares y de manera importante para fortalecer las políticas públicas basándose en experiencias que ya han demostrado tener un impacto positivo. (7)

El documento “Las Buenas Prácticas: Integrando el género en las acciones contra el trabajo infantil” define que una buena práctica puede ser pequeña o grande, sin embargo ésta debe “en su totalidad o parcialmente, ser una práctica experimentada y validada. No tiene que ser necesariamente un proyecto o programa, puede ser una actividad a nivel de política que haya beneficiado ampliamente a quien va dirigida, o incluso un elemento de una actividad, un proceso muy específico”. (8)

Esta definición se aproxima al análisis que se realizó de las DAVGM en México, ya que consideramos que a pesar de las resistencias por parte de las autoridades para reconocerlo como una herramienta efectiva para corregir, mejorar las políticas o marcos normativos que obstaculizan y discriminan la atención, prevención y sanción de la violencia contra las mujeres. Por lo tanto, la AVGM como política pública ha demostrado que su aplicación de manera efectiva ha contribuido a visibilizar problemáticas, generado instancias para investigar y atender la violencia feminicida, que si se implementará de manera efectiva, podría contribuir -junto con otras políticas- a la disminución de la violencia feminicida y ser considerada una buena práctica.

---

4 Gradaille, Rita y Caballo V. Ma. Belén. (2015). Las Buenas Prácticas como recurso para la acción comunitaria: criterios de identificación y de búsqueda. Contextos Educativos. Revista de Educación, 0(19), p. 75. Disponible en: <https://publicaciones.unirioja.es/ojs/index.php/contextos/article/view/2773/2667>

5 FEAPS. (2007). Buenas prácticas FEAPS ¿Qué son y cómo se valoran? Cifrado en Gradaille, Rita y Caballo V. Ma. Belén. Op Cit. p. 77.

6 Ídem.

7 Guía para el intercambio de buenas prácticas y lecciones aprendidas para combatir el trabajo infantil y promover el trabajo decente. p. 10. Disponible en: [http://white.lim.ilo.org/ipecc/documentos/gui\\_a\\_intercambio\\_de\\_buenas\\_pra\\_cticas\\_cambios.pdf](http://white.lim.ilo.org/ipecc/documentos/gui_a_intercambio_de_buenas_pra_cticas_cambios.pdf)

8 OIT. (2014). Las Buenas Prácticas: Integrando el género en las acciones contra el trabajo infantil. Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil. p. 14. Disponible en: <http://goo.gl/GqyGED>

## II.- METODOLOGÍA

A partir de lo anterior, se consideraron seis criterios para conocer los alcances de la AVGM en los últimos cinco años.

Del documento sobre la “Reunión Internacional sobre buenas prácticas de políticas públicas para el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe” (9) retomamos la experiencia de una buena práctica en materia de salud y derechos sexuales y reproductivos en Colombia, para evaluar el mecanismo de AVGM en México, debido a que consideramos que los criterios que implementaron son una herramienta eficaz de evaluación.

Para determinar a la AVGM como una buena práctica, utilizamos los siguientes criterios: participación, protección a grupo vulnerables, análisis del contexto del problema, pertinencia, ajustes al marco legal, evaluación y seguimiento. A través de preguntas, que parten de estos criterios, fue posible evaluar el mecanismo.

Los criterios contienen los elementos que nos permiten conocer cómo la alerta responde a la violencia feminicida, qué acciones, y políticas públicas se están generando para garantizar los derechos de las mujeres.

### II.1.- Criterio: Participación

La participación de las mujeres en las políticas públicas se tiene que entender desde el punto de vista de que ellas son beneficiarias de estas políticas, por lo que resulta importante su participación y un papel activo directa o indirectamente en la formulación de estas.

“Significa escuchar las voces de las mujeres y generar espacios de incidencia reales en las decisiones y en el resultado final”. (10)

Con base en este criterio, se revisó cómo fue la participación de la sociedad civil a través de la pregunta:

1.- ¿En qué consistió la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) peticionarias y otras organizaciones durante el proceso de AVGM, ya sea de manera formal e informal?

### II.2.- Criterio: Protección a grupos de mujeres con necesidades específicas

Consiste en la identificación de características específicas como edad, zona geográfica, origen étnico, situación de conflicto, nivel de educación, nivel de pobreza, entre otros, o alguna necesidad o problemática específica a partir de diversas realidades (víctimas de trata, embarazo adolescente, muerte materna, migración, etcétera). La pregunta base para revisar este criterio es la siguiente: 1.- ¿Fueron identificados algunos grupos con necesidades diferenciadas? ¿Cuáles?

<sup>9</sup> Cepal. (2010). Reunión internacional sobre buenas prácticas de políticas públicas para el Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe. Disponible en: [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5830/6/S1000491\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5830/6/S1000491_es.pdf)

<sup>10</sup> Ibídem. p. 77.

<sup>11</sup> Ibídem. p. 79.

### II.3.- Criterio: Análisis del contexto del problema

El análisis del contexto nos permite conocer problemáticas específicas para poder plantear medidas que contrarresten la situación de violencia de las mujeres. Este análisis contempla características del territorio, sociodemográficas, de las víctimas, y características del contexto social, económico, entre otros. El análisis de contexto sirve también para identificar prácticas y patrones de criminalidad, estructuras delictivas y asociaciones de casos. El análisis de este criterio se basó en dos preguntas: 1.- ¿El informe de la AVGM identifica y profundiza en la violencia feminicida denunciada? 2.- ¿Se identificaron zonas que ponen en riesgo a las mujeres?

### II.4.- Criterio: Pertinencia

La pertinencia se refiere a conocer si las medidas dictadas por el Grupo de Trabajo (GT) y la Secretaría de Gobernación (Segob) responden a las necesidades de las mujeres en dos sentidos; el normativo y el práctico, con las cuales se busca garantizar el acceso a una vida libre de violencia. Las preguntas de indagación para analizar este criterio son las siguientes:

- 1.- ¿Qué recomendaciones o medidas fueron consideradas para dar respuesta a las necesidades diferenciadas de las mujeres?
- 2.- ¿Si las recomendaciones o medidas son adecuadas o responden a la problemática denunciada?

### II.5.- Criterio: Ajustes al marco legal

Se refiere a las modificaciones legales en varios niveles, como la adopción de marcos legales de protección (leyes, normas, paquetes de servicios, protocolos de atención, investigación, prevención y actuación, entre otros) y políticas públicas que permitan garantizar el acceso a las mujeres a una vida libre de violencia. Este criterio buscó indagar si las autoridades realizaron modificaciones legales en el marco de las medidas dictadas a través de las DAVGM. Este criterio se revisó con base en la pregunta: 1.- ¿Se generaron modificaciones normativas y/o políticas públicas en materia de violencia contra las mujeres, en el marco de la DAVGM?

## II.6.- Criterio: Seguimiento y evaluación

Se analizó si existen medios de verificación de cumplimiento en las DAVGM, a través de indicadores cualitativos y cuantitativos, para medir los resultados e impactos de la política pública. Se revisó con base en las siguientes preguntas:

1.- ¿Existen mecanismos formales (página web, informes del estado, dictámenes) para informar sobre la situación de avance de la implementación de la DAVGM, tanto del gobierno estatal como federal?

2.- ¿Qué acciones llevaron a cabo el estado y los municipios para dar cumplimiento a la DAVGM? (Esta pregunta se aplicó a las nueve declaratorias que cuentan con un dictamen de evaluación).

3.- ¿Se puede medir el cumplimiento (indicadores de cumplimiento, diseño de los informes, etcétera) de las medidas de la DAVGM? Con base en los criterios antes mencionados, se realizó una revisión de los documentos publicados en la página de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (CONAVIM) sobre las 21 AVGM decretadas, entre los que se encuentran: solicitudes de AVGM, informes del GT, actas de sesiones del GT, Dictámenes de evaluación del GT y del GIM, informes estatales sobre la implementación de las recomendaciones y medidas de la AVGM, Declaratorias de AVGM, convocatorias locales y nacionales, oficios varios, entre otros documentos. (12)

De la misma forma, se revisaron las páginas web de los Gobiernos estatales para cotejar información sobre las acciones que implementan las autoridades en el marco de la DAVGM y si la información publicada está actualizada. También se revisaron los marcos normativos estatales para corroborar la publicación de Protocolos, Guías de actuación, Decretos, entre otros documentos, en el marco del cumplimiento de la DAVGM. Por último, se llevó a cabo una investigación hemerográfica de las acciones públicas de las organizaciones peticionarias y de la sociedad civil que han promovido el cumplimiento del mecanismo de AVGM en las diferentes entidades federativas. Finalmente, se analizaron las acciones realizadas e impulsadas desde las organizaciones de la sociedad civil y las defensoras de los derechos de las mujeres, para dar seguimiento a la implementación de las medidas dictadas en cada uno de sus estados.



## II.- Evaluación de las Declaratorias de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (DAVGM)

La participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) ha sido imprescindible para el avance del mecanismo de AVGM en México. De las 21 Declaratorias de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (DAVGM) que han sido decretadas en México, 17 fueron solicitadas por OSC; solo tres por Comisiones Estatales de Derechos Humanos, como es el caso de los estados de Oaxaca, San Luis Potosí y Colima; y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) únicamente ha solicitado el mecanismo para el estado de Puebla. Si bien de acuerdo con el artículo 32 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), los organismos estatales, nacionales e internacionales en materia de derechos humanos, así como las organizaciones de la sociedad civil, están facultados para solicitar las DAVGM, son éstas las que en su mayoría formularon la petición, lo que evidencia que la sociedad civil hace uso de su interés legítimo para contribuir a la erradicación de la violencia feminicida en México. En este informe documentamos que en el proceso de la investigación para la DAVGM, los Grupos de Trabajo entrevistaron a 1,258 personas, entre representantes de OSC, víctimas y autoridades. Es importante destacar que el 82% de las personas entrevistadas fueron autoridades, 13% representantes de organizaciones civiles y solo 5% víctimas de algún delito.

13

En los informes del GT se refleja que en los casos en los que se entrevistó a las víctimas se logró identificar los obstáculos que éstas enfrentan para acceder a la justicia, también se logró conjuntar información valiosa que contribuye a la construcción de las acciones que se recomendaron a las autoridades; sin embargo, en los estados en donde no se consultó a ninguna víctima no se logró conocer de viva voz la problemática y por consecuencia generar acciones más específicas. Los estados donde no se tuvo evidencia de que se entrevistó a alguna víctima fueron: Campeche, Durango, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, Nayarit, Nuevo León y Zacatecas. Por otra parte, existieron estados en donde se entrevistó a una cantidad exponencial de autoridades, ejemplo de ello es el estado de Campeche en donde se consultó a 124 autoridades, 7 organizaciones de la sociedad civil y a ninguna víctima. (14) Otro caso fue Colima, en donde se entrevistó a 77 autoridades, 12 organizaciones y solo a 8 víctimas, lo que hace que el contenido de las recomendaciones pierda objetividad, pues difícilmente las y los servidores públicos reconocen la dimensión de la problemática.

<sup>13</sup> 1,037 autoridades, 160 organizaciones de la sociedad civil y 61 víctimas.

<sup>14</sup> Informe del GT para la AVGM en el estado de Campeche. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/226132/Informe\\_AVGM\\_Campeche.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/226132/Informe_AVGM_Campeche.pdf)



Aunado a ello, se corre el riesgo de que las recomendaciones sean limitadas, y de que las problemáticas no se reconozcan y visibilicen, lo que puede derivar en que las medidas no respondan a los contextos o problemáticas específicas ni a necesidades diferenciadas que afectan a diversos grupos de mujeres, niñas y adolescentes.

La ausencia de criterios en el Reglamento de la LGAMVLV sobre la participación de las organizaciones peticionarias y de la sociedad civil (15) impide su plena participación en la implementación y el seguimiento de la DAVGM. No existen lineamientos homologados, lo que da pie a que cada GIM genere su propio método, sin que éste -necesariamente- sea garantista de la participación de la sociedad civil con voz y voto.

De acuerdo con este diagnóstico, de las 21 DAVGM solo en 11 las organizaciones peticionarias participan con voz y voto (16) en el GIM, es decir el 52%; 6 no participan (17) en el GIM (29%); 3 participan como invitadas con voz y sin voto (18) (14%) y en el caso de Colima no se especifica (5%).

La inexistencia de criterios claros para la participación de las organizaciones de la sociedad civil, da pie a que dicha intervención esté sujeta a la voluntad y decisión del GIM, como sucedió inicialmente en el caso de Jalisco, en donde las organizaciones peticionarias solicitaron formar parte del GIM; sin embargo, la CONAVIM respondió que participarían solo como observadoras (19), mientras que el Gobierno del estado las convocó a participar con voz y voto.

Otro ejemplo de la necesidad de establecer criterios claros es el estado de Zacatecas, en donde a pesar de que en el acta de instalación del GT se aprobó que las organizaciones peticionarias participarían como invitadas permanentes con voz, estas no tienen voto.(20)

En el caso de Oaxaca, quien solicitó la AVGM fue la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, por lo que algunas organizaciones del estado solicitaron su incorporación al GIM a través del Secretaría de la Mujer Oaxaqueña (SMO), sin embargo no tuvieron respuesta positiva, como lo refirió la Fundación Mexicana para la Planeación Familiar (Mexfam) al entrevistarla para esta investigación:

15 La LGAMVLV establece un Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario que dé el seguimiento respectivo a la DAVGM, sin embargo el Reglamento en su artículo 36 establece que este grupo debe estar integrado por: I. Una persona representante del Instituto Nacional de las Mujeres, quien coordinará el grupo; II. Una persona representante de la Comisión Nacional; III. Una persona representante de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; IV. Dos personas representantes de una institución académica o de investigación especializada en Violencia contra las Mujeres ubicada en el territorio donde se señala la violencia feminicida o agravio comparado; V. Dos personas representantes de una institución académica o de investigación de carácter nacional especializada en Violencia contra las Mujeres, y VI. Una persona representante del Mecanismo para el adelanto de las mujeres de la entidad de que se trate. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LGAMVLV.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGAMVLV.pdf).


16 Estado de México, Chiapas, Nuevo León, Veracruz, Sinaloa, San Luis Potosí, Guerrero, Jalisco, Puebla, Veracruz (agravio comparado) y Guerrero (agravio comparado).

17 Morelos, Michoacán, Quintana Roo, Oaxaca, Campeche y Estado de México (segunda solicitud por desaparición).

18 Nayarit, Zacatecas y Durango.

19 No. oficio CNPEVM/0195/2019, de fecha 5 de abril de 2019.

20 Sesión de instalación del GIM que da seguimiento a la implementación de la Alerta de violencia de género para Zacatecas. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/391682/\\_\\_\\_Instalaci\\_n\\_GIM\\_Zacatecas\\_13-09-2018.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/391682/___Instalaci_n_GIM_Zacatecas_13-09-2018.pdf)




“Como Frente por los Derechos Sexuales y Reproductivos solicitamos participar pero no tuvimos eco y de manera institucional como Mexfam enviamos una solicitud a la Secretaría de las Mujeres, pero al final de cuentas no nos dieron cabida ni como Frente ni como organización. Fueron dos organizaciones las que participaron en este proceso de estar en las mesas de trabajo. El tema no fue abierto a las organizaciones civiles, no sabemos con base en qué se seleccionaron. De forma institucional no tuvimos cabida en las mesas que se realizaron y como frente el no fue rotundo, pues nos dijeron que no estaba abierto a organizaciones civiles y que únicamente era para dependencias, que así lo establecían los lineamientos propios de la CONAVIM. Hasta el momento no hay amplitud. A las sesiones del Grupo asistimos pero porque nos invitaban como Mexfam alguna dependencia, ya sea la Secretaría de las Mujeres o la Secretaría de Salud, pero era solo para escuchar y no teníamos ni voz ni voto en las mesas de trabajo”.

En el estado de San Luis Potosí, la DAVGM fue solicitada por la Comisión Estatal de Derechos Humanos, por lo que las organizaciones de la sociedad civil fueron incorporadas al GIM en calidad de invitadas, contrario a lo que sucedió con el estado de Oaxaca. Este ejemplo nos permite ver la necesidad de que el Reglamento incorpore el derecho a garantizar la participación de la sociedad civil con criterios claros, para evitar el manejo discrecional.

En el caso de Puebla, si bien la DAVGM fue solicitada por diversas organizaciones de la sociedad civil, solo la CNDH participa en el GIM, fungiendo doble papel, como integrante y como peticionaria de la AVGM, mientras que las otras organizaciones peticionarias no fueron incorporadas al GIM, a pesar de haberlo solicitado a la CONAVIM.

Pese a ello, como se evidencia en esta investigación, el papel de la sociedad civil es fundamental para el avance en materia de prevención, atención y sanción de la violencia contra las mujeres, ya que es la sociedad civil quien ha denunciado la problemática, quien ha exigido que se investigue e implementen acciones para garantizar la vida e integridad de las mujeres, además del acompañamiento de casos, por lo que su participación con voz y voto en el proceso de DAVGM debe ser legalmente garantizado.



# Grupos con necesidades específicas

Respecto de la protección a grupos de mujeres con necesidades específicas, en el análisis de las 21 DAVGM en México identificamos que solo 16 (21) identifican de manera particular a estos grupos.


Los grupos identificados fueron: mujeres y niñas indígenas, menores de edad, mujeres que viven en zonas de conflicto y mujeres migrantes.

Las problemáticas identificadas de manera particular son: discriminación, violencia sexual, violencia sexual en niñas y adolescentes, desaparición de niñas y adolescentes entre 15 y 17 años de edad, el contexto criminal por la delincuencia organizada que impacta negativamente a las mujeres de una zona de conflicto, trata de mujeres, niñas y adolescentes, incesto contra menores de edad indígenas, embarazos en adolescentes y muerte materna en adolescentes.

La ausencia de una perspectiva interseccional obstaculiza, en primer lugar, el reconocimiento de una problemática que afecta de manera diferenciada a grupos de mujeres específicos, e impide la realización de medidas que atiendan dichas problemáticas de manera focalizada, propiciando que las medidas sean más generales y que no se atienda a grupos de mujeres en mayor vulnerabilidad.

No obstante, el reconocimiento de la existencia de grupos de mujeres, niñas y adolescentes con necesidades específicas en los territorios donde se emitieron las DAVGM esto no se tradujo en recomendaciones pertinentes para atender dichas particularidades. Si bien en el 76% de las DAVGM se identificaron grupos de mujeres y niñas con necesidades específicas, solo 62.5% de las DAVGM formuló recomendaciones y/o medidas pertinentes a las necesidades diferenciadas de las mujeres en los estados de: Veracruz (DAVGM por feminicidio), San Luis Potosí, Nayarit, Oaxaca, Campeche, Jalisco, Puebla, EDOMEX (DAVG por desaparición), Durango, Guerrero (DAVGM por agravio comparado), lo cual fue realizado por los grupos de trabajo.

Un ejemplo es en relación a los grupos de las mujeres migrantes, el único estado que identificó sus necesidades particulares fue Chiapas, al reconocer que “es común que sean objeto de amenazas, abusos y violaciones sexuales, del mismo modo, las mujeres migrantes son particularmente objeto de explotación sexual por parte de organizaciones criminales.



Dentro de los flujos migratorios que ingresan por la frontera sur de México en Chiapas, suelen encontrarse mujeres migrantes que ingresan al país bajo engaños o falsas promesas de trabajo o matrimonio para luego ser obligadas a prostituirse por falta de recursos económicos”. (22)

Pese a ello, la única recomendación del Grupo de Trabajo fue: “para la debida integración de la información de la base de datos, las dependencias y entidades de la administración pública estatal, así como las instancias municipales deberán coadyuvar recopilando y proporcionando la información y datos de los casos de violencia que atienden. Se deberá tener un especial cuidado cuando se trate de casos de niñas y mujeres migrantes y/o indígenas”. (23)

Un ejemplo en donde sí se realizaron recomendaciones pertinentes que responde al grupo diferenciado y a la problemática identificada fue en el caso de Estado de México relacionada con desaparición de menores de edad. En la segunda DAVGM en dicha entidad, solicitada por la problemática de desaparición, se dictaron medidas específicas como: la utilización de una herramienta tecnológica para la localización inmediata de niñas, adolescentes y mujeres, particularmente las que se encuentran en mayor situación de vulnerabilidad. La realización de este tipo de medidas ayuda a focalizar los esfuerzos y a obtener resultados que contribuyan a atender dicha problemática en específico.

Si bien en 16 DAVGM los Grupos de Trabajo hicieron esfuerzos para recomendar medidas específicas de acuerdo con la problemática identificada y los grupos con necesidades específicas, en diez estados Nayarit, Veracruz (DAVG por feminicidio), San Luis Potosí, Oaxaca, Campeche, Durango, Jalisco, Puebla, Estado de México (DAVGM por desaparición) y Guerrero (DAVGM por agravio comparado) se realizaron medidas específicas, mientras que en el resto de los estados las medidas fueron generales, lo que impide que se lleven a cabo acciones concretas que contribuyan a disminuir la violencia en las entidades, dando margen a que las autoridades no realicen las acciones o las que impulsen se realizan a partir de la interpretación de las autoridades. Los informes de contexto deben permitir identificar las situaciones que ponen en riesgo a las mujeres, niñas y adolescentes, para que puedan concretar acciones tendientes a atender y prevenir la violencia.

22 Informe del GT para la AVGM de Chiapas. p. 39.  
Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/166562/Informe\\_AVGM\\_Chiapas\\_17-11-16.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/166562/Informe_AVGM_Chiapas_17-11-16.pdf)

23 Ibídem. p. 98.


Dichos análisis deben generar recomendaciones y medidas pertinentes para atender las situaciones que obstaculizan la prevención, atención y sanción de la violencia feminicida en el ámbito familiar o comunitario. Las acciones que implementen los estados deberán corresponder con la violencia identificada; analizar patrones de violencia doméstica o comunitaria para las medidas de prevención; crear mapas de localización; concentración y tipología delictiva para diseñar los planes de seguridad con perspectiva de género; mapas de vínculos de alta complejidad para encontrar tendencias en la actividad criminal que permitan a las autoridades intervenir con mayor asertividad para ir erradicando la violencia feminicida; entre otras acciones.

Si bien en la mayoría de las declaratorias los Grupos de Trabajo se aproximaron a identificar los contextos de violencia feminicida, tales como: feminicidio, desapariciones, trata, violencia sexual, también encontraron un contexto de impunidad por la falta de investigación, omisiones y negligencias por parte de las autoridades para reconocer y actuar de manera oportuna ante las problemáticas.

La limitada investigación de los Grupos de Trabajo debido a la falta de estadísticas oficiales actualizadas; así como de bancos de datos estatales que sean públicos y actualizados; además de la realización de pocas entrevistas a organizaciones expertas en la materia y en menor medida entrevistas a las víctimas, que permitan analizar las diversas problemáticas, hace que las recomendaciones y medidas adoptadas no respondan a la problemática real y, por ende, el impacto para la erradicación de la violencia sea mínimo. Respecto al acceso a la justicia para las mujeres, en el 42% de los estados con DAVGM, los GT identificaron que prevalece la impunidad en la mayoría de los casos.

Si bien casi todas las solicitudes de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres hablan de violencia feminicida, relacionada con situaciones que ponen en riesgo la vida de las mujeres, en lo general se habla de un incremento de los feminicidios, así como de la falta de investigación e impunidad en los delitos de género. Sin embargo, en la mayoría de los análisis de contexto, al final no se logran identificar los factores que generan la violencia contra las mujeres de manera específica.

En la mayoría de los estados es innegable que los Grupos de Trabajo identificaron un contexto de impunidad grave en los delitos de género, estos análisis quedan limitados ante la falta de diagnósticos e información actualizada por parte de las autoridades. A pesar de ello, los GT hicieron esfuerzos para poder aproximarse a la problemática que viven las mujeres, por lo que realizaron recomendaciones pertinentes, aunque la mayoría fueron generales, a diferencia de la Segob, que dictó medidas más concretas, respondiendo algunas de ellas a la problemática diagnosticada.




Los Grupos de Trabajo identificaron en los diversos territorios del país: contextos de violencia feminicida, violencia sexual, trata de personas, y desaparición de mujeres, niñas y adolescentes. Ante ello, emitieron 228 recomendaciones en 18 estados del país; así como 418 medidas decretadas por la Secretaría de Gobernación, es decir hubo un total de 646 recomendaciones y medidas.

Al revisar la pertinencia de las medidas y recomendaciones emitidas a las autoridades para atender la violencia feminicida, una gran mayoría estuvo encaminada al funcionamiento de las políticas públicas ordinarias que están mandatadas en sus leyes estatales de acceso a una vida libre de violencia, sin embargo, estas políticas fueron instrumentadas de manera deficiente, lo que derivó en que no garantizaran la vida e integridad de las mujeres, por lo que fue necesario la solicitud de AVGM. El 77% de estas recomendaciones y medidas plantearon la creación de los Bancos de Datos, programas de capacitaciones; el funcionamiento de Centros de Justicia para las Mujeres; la creación de programas de atención a hombres generadores de violencia basados en diagnósticos sobre los tipos y las modalidades de la violencia; campañas permanentes contra la violencia; la conformación de grupos que revisen y analicen las legislaciones estatales existentes.

Únicamente las AVGM por agravio comparado de Veracruz y Guerrero establecieron las medidas y acciones necesarias para evitar continuar con la discriminación en la salud reproductiva y la violencia contra las mujeres y niñas.


Por tanto, las recomendaciones y medidas que son pertinentes es solo el 23%, debido a que son adecuadas a las problemáticas y responden a las necesidades de las mujeres tanto en el sentido normativo como en el práctico. Asimismo, garantizan el acceso a una vida libre de violencia, además de que señalan lo que la autoridad debe realizar para contrarrestar la problemática y atender las necesidades identificadas por las organizaciones peticionarias y los Grupos de Trabajo.



# Las recomendaciones y medidas pertinentes son:

- Mecanismos de búsqueda y localización de niñas y mujeres. Creación y adopción de protocolos y procedimientos necesarios a nivel estatal y municipal para el otorgamiento de órdenes de protección.
- Recuperación de espacios públicos, que implicaría modelos de ciudades o movilidad segura.
- Creación de Unidades de Análisis y Contexto.
- Conformación de Unidades Especializadas para dar trámite a carpetas de investigación de casos de feminicidio y homicidios dolosos.
- Modelos Únicos de Atención de la Violencia contra las Mujeres.
- Creación de agrupaciones especializadas en seguridad.
- Creación de albergues y refugios para mujeres víctimas de violencia.
- Creación de Módulos de atención inmediata para mujeres en situación de riesgo en los municipios que comprenden las declaratorias.
- Impulsar modificaciones legislativas a marcos legales que menoscaban los derechos de las mujeres.
- Garantizar que todas las regiones de los estados cuenten con centros de salud en los que se provean de servicios gratuitos, seguros y de calidad para la ILE.
- Estrategia para garantizar que hijas e hijos de víctimas de feminicidio reciban servicios integrales de atención.
- Realizar estudios para identificar los efectos de las dinámicas delincuenciales para generar estrategias de prevención.
- Diseñar el mecanismo de coordinación entre procuración, seguridad y órganos jurisdiccionales, a fin de garantizar la efectiva implementación del mecanismo de órdenes de protección.
- Creación de protocolos especializados para la prevención, atención y sanción de los delitos por razones de género.
- Mapeo de delitos cometidos contra las mujeres, particularmente feminicidios, violencia sexual y desaparición.
- Creación o fortalecimiento de Fiscalías Especializadas en la atención de investigación en delitos por razones de género.
- Programas de capacitación efectivos para la implementación de la NOM-046.
- Programa de Interrupción Legal del Embarazo.
- Coordinación de la Fiscalía de Trata Estatal con la Policía Federal para la coordinación del delito de trata.






En la evaluación realizada identificamos que el hecho de que se emitieran una gran cantidad de recomendaciones y medidas hizo deficiente su implementación e impacto. A diferencia de lo que hubiese sido la emisión de medidas concretas, retomando los hallazgos para que respondieran a la problemática y al contexto de cada entidad, a fin de que puedan contribuir a mejorar la situación de las mujeres, por medio de la atención, prevención y sanción de la violencia feminicida.

### Reformas legislativas, modificaciones normativas y creación de políticas públicas a partir de las DAVGM

Como parte de este análisis, también se revisaron las reformas legislativas, modificaciones normativas y creación de políticas públicas, a partir de la revisión de los dictámenes en los estados que cuentan con uno o más dictámenes de evaluación. Cabe destacar que a partir de las DAVGM en el 62% de los estados con declaratoria, se realizaron modificaciones al marco legislativo, es decir en 13 entidades.

#### a).-Reformas legislativas

Es relevante que en Veracruz y Guerrero, los únicos estados con DAVGM por la modalidad de agravio comparado y en donde se especifican de manera puntual las medidas referentes al marco legal y política pública que generan discriminación contra las mujeres, no se realizaron las reformas recomendadas. En el caso de Veracruz, a tres años de la emisión de la DAVGM por agravio comparado, el Poder Legislativo estatal ha sido omiso. Las legislaturas LXIV y LXV del estado de Veracruz, no han legislado para dar cumplimiento a las medidas dictadas por la Secretaría de Gobernación en diciembre de 2017, a pesar de estar mandatado en las recomendaciones y medidas de las Declaratorias de manera focalizada. En el caso de Guerrero, tanto el Grupo de Trabajo como la Segob plantearon armonizar el Código Penal sobre la causal de aborto por violación bajo el estándar de la NOM-046 y la Ley de Víctimas, pues la entidad se encuentra entre los 10 estados que tienen candados para la realización de la Interrupción Legal del Embarazo (ILE). Esta situación ha generado obstáculos para que las víctimas de violencia sexual tengan acceso a una atención integral y a la ILE. Con el pretexto de la denuncia, las y los servidores públicos hacen los procesos dilatorios.



Aunado a ello, una vez decretada la DAVGM por agravio comparado en junio de 2020, la Comisión de Justicia del Congreso del Estado, propuso en noviembre de 2020, realizar reformas al artículo 159 del Código Penal del Estado, contrarias a las recomendaciones de la DAVG, lo que vulneraría -aún más- los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes guerrerenses, condenándolas a embarazos forzados, arriesgando su vida y su salud.

Después de un año de las recomendaciones emitidas por la Segob, el 21 de octubre de 2020, la LVII Legislatura del Congreso del Estado de Guerrero aprobó un dictamen para rechazar las recomendaciones del Grupo de Trabajo del Informe de la Alerta de Género por Agravio Comparado, que incluyó -entre otras recomendaciones- la necesidad de modificar el Código Penal estatal para homologarlo con la legislación y normatividad nacional. El argumento esgrimido es que a la CONAVIM no le corresponde ni le compete el derecho de iniciar leyes o decretos ante el Congreso del Estado. Lo cual es insostenible debido a que son recomendaciones que se apegan al marco nacional e internacional de mayor protección, por lo que desconocer y no realizar las modificaciones recomendadas, prolonga la violación y vulnerabilidad de los derechos de las mujeres.

Es importante señalar que en algunos estados el GT señaló las modificaciones precisas que se tenían que realizar a los marcos normativos para atender la problemática denunciada, tal es el caso de Jalisco en donde la recomendación fue realizar seis reformas normativas al código penal y al código civil, como es la reforma al tipo penal de feminicidio, así como derogar el tipo penal de abuso sexual infantil y tipificar el delito de violación a personas menores edad; o el caso de Nayarit, en donde el GT recomendó tipificar el delito de feminicidio. Cabe señalar que el artículo 25 de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia establece que la Secretaría de Gobernación notifica al Poder Ejecutivo cuando le es decretada una AVGM al estado, lo que ha sido utilizado por los poderes Legislativo y Judicial, para argumentar que es al Ejecutivo a quien que le corresponde llevar a cabo las acciones o cambios necesarios, sin hacer suyas las recomendaciones que, de implementarlas, podrían contribuir a no seguir violentando los derechos de las mujeres, por lo que es urgente que se establezca en el marco legal de la Ley General de Acceso, la obligatoriedad de los tres poderes y los tres niveles de gobierno para proteger la integridad y vida de las mujeres. Asimismo, es necesario que en dicha reforma se establezca la sanción ante el incumplimiento.


## b).-Marco Normativo

En cuanto al marco normativo, las recomendaciones y medidas dictadas dieron pie a la creación de diversos instrumentos como son: Reglamentos, Decretos, Protocolos/Lineamientos, Guías de actuación, entre otros; lo anterior fue realizado en el 90% de las DAVGM. Cabe destacar que hay estados que elaboraron diversos lineamientos de actuación para la atención e investigación de la violencia contra las mujeres, como es el caso de Campeche, en donde se elaboraron seis protocolos: para la investigación de feminicidio, trata de personas, órdenes de protección, para atender la violencia familiar y sobre la actuación de las policías para atender la violencia de género. Otro ejemplo es Colima, en donde se elaboraron 10 protocolos para la atención de diversas problemáticas: sobre trata de personas, órdenes de protección, feminicidio en el nuevo sistema de justicia penal, el protocolo Alba, el protocolo para la atención de las Unidades de Atención a mujeres víctimas de violencia, el protocolo para el hostigamiento y acoso sexual, protocolo para la atención de la violencia sexual, protocolo para la atención de llamadas en situación de violencia y uno más para la atención a víctimas. En el caso del estado de Morelos, un avance significativo en la materia de violencia contra las mujeres, fue la actualización del protocolo de feminicidio, dichos cambios se debieron al trabajo impulsado por la sociedad civil.

Es importante señalar que en varios estados se han creado las herramientas para la atención de la violencia, ahora el desafío es la implementación de las mismas, de manera inmediata y efectiva. Hay esfuerzos por parte de las autoridades para tener una respuesta eficaz, proteger y garantizar la seguridad de las mujeres; sin embargo, en los datos no se refleja la efectiva aplicación de estas herramientas que garanticen la mejora de la atención, investigación y sanción.

## c).-Políticas públicas

Se obtuvo evidencia de que en el marco de las 21 DAVGM fueron creadas 34 políticas públicas. Solo en Oaxaca y el Estado de México (DAVGM por desaparición) no se conoce que hayan diseñado una política pública relacionada con la AVGM en materia de atención, prevención e investigación de violencia contra las mujeres. En el caso de las DAVGM por agravio comparado para Guerrero y Veracruz, a pesar de que las recomendaciones y medidas son muy concretas de lo que tuvieron que haber creado, hasta la fecha no lo han hecho. Esto evidencia la falta de comprensión de la importancia de generar políticas públicas en materia de salud reproductiva que garanticen este derecho, ya que al no hacerlo se pone en riesgo la vida e integridad de las niñas, mujeres y adolescentes.



En Veracruz llama la atención que a tres años de haberse recomendado la realización del Programa para la Interrupción Legal del Embarazo, como una de las propuestas fundamentales de la alerta (para tener servicios especializados para mujeres que vivan un embarazo producto de una violación o que ponga en riesgo su salud o su vida), este no se ha publicado, a pesar que desde la fase de recomendaciones se tenía el primer borrador del “Programa estatal de interrupción legal del embarazo, documento que describe el proceso y ruta de atención a seguir en los casos de ILE en los servicios de salud en el Estado”, hasta la fecha se encuentra en revisión.

Algunas de las políticas públicas relevantes que se generaron a partir de las DAVGM son: se crearon cuatro Unidades de Análisis y Contexto en los estados de Quintana Roo, Jalisco, Estado de México y Sinaloa; se creó el Programa Ciudades y Espacios Públicos Seguros para Mujeres y Niñas en el Transporte Público para cinco municipios del estado de Nuevo León; Programa Único de Capacitación, Sensibilización y Profesionalización en materia de Violencia contra las Mujeres en el Estado de Chiapas; Programa de Capacitación de la NOM-046 en el estado de Veracruz en el marco de la DAVGM por feminicidio; se crearon Fiscalías o Unidades de Feminicidio y Trata de Personas en Morelos, Michoacán, Sinaloa, Colima, San Luis Potosí, Quintana Roo, Jalisco, Veracruz y Puebla.

Es importante destacar o reconocer que la AVGM ha empujado la creación de instituciones y políticas públicas, sin embargo, llama la atención que varias políticas públicas se quedan en proceso, por otra parte se crean varias instancias para operar la política pública pero estas no concretan su funcionamiento. Ejemplo de lo anterior es Veracruz, en donde no se ha creado la Unidad de análisis y evaluación de las labores de investigación y proceso de los delitos de género, únicamente se conformó un Comité Técnico. Tampoco se ha creado la Unidad de Contexto para la investigación de feminicidios, sobre ella, el gobierno informó que se encuentra en proceso. Dicha política pública servirá para detectar los modus operandi y patrones que contribuyan a las investigaciones de los feminicidios y desapariciones de las mujeres en el estado; “mediante la elaboración de análisis multidisciplinarios que permita identificar, entre otros, las dinámicas delictivas y de violencia feminicida contra las mujeres en la entidad”. Si bien se realizaron varios esfuerzos, en la realidad la implementación de estas políticas públicas no se concretan y la mayoría se queda a medias.

# Mecanismos de evaluación y seguimiento a las DAVGM


La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) establece en su artículo 23 que el Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario (GIM), con perspectiva de género, deberá dar el seguimiento respectivo a la DAVGM. Sin embargo, el Reglamento no establece cómo se tiene que dar el seguimiento de dichas medidas ni la temporalidad. Este vacío de procedimiento ha permitido que los estados a los que se les decreta no se vean obligados a informar de manera periódica sus avances, además de que el propio seguimiento que hace el GIM, a través de la CONAVIM, ha sido muy limitado -desde la metodología para el seguimiento hasta la falta de claridad de los parámetros de medición para evaluar el cumplimiento de las medidas de seguridad, prevención y justicia-.

Cuando el Grupo de Trabajo se convierte en Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario (GIM) para dar seguimiento y evaluación a la DAVGM, establece sus lineamientos de operación. De acuerdo con la revisión de los estados que tienen publicados sus lineamientos en la página web de la CONAVIM, encontramos que los grupos se deben reunir de manera trimestral como es el caso de Nayarit y Jalisco. En el caso del Estado de México cada 45 días; por su parte el GIM para Zacatecas tres veces al año, y en el caso de Veracruz el GIM debería reunirse cada 60 días, por lo que es importante que se homologue un criterio, en el que se establezca que se reúnan al menos cuatro veces al año, para dar seguimiento a la DAVGM.

Sin embargo, en la página de la CONAVIM, donde se informa sobre las acciones de los GT y de los GIM, encontramos que hay pocas reuniones de seguimiento para la implementación de la DAVGM, de acuerdo con las minutas publicadas.

En Michoacán solamente se han reportado siete reuniones en cuatro años; en el Estado de México durante cinco años ha habido seis sesiones; en Nuevo León en cuatro años se han reunido en cuatro ocasiones; en Sinaloa durante cuatro años se han reunido tres veces; en Colima durante tres años se han reunido dos veces, etcétera. Cabe mencionar que si bien probablemente las autoridades federales sí hayan tenido sesiones, éstas no son reportadas ni se hacen públicos los temas abordados y los acuerdos alcanzados, lo que impide la visibilización de las acciones y el seguimiento de las mismas, a pesar de que es obligación de la CONAVIM publicitar las acciones y los seguimientos para el cumplimiento de las DAVGM.

Otro punto es que los lineamientos señalan que se debe de elaborar un formato que contenga información sistematizada sobre las medidas que contempla la DAVG y las acciones planteadas en la propuesta de investigación.



Aunado a ello, los lineamientos también establecen la solicitud de información a los gobiernos municipales: “El GIM podrá solicitar información a los gobiernos municipales en los que se determinó la declaratoria de AVGM, a fin de conocer el trabajo que se está llevando a cabo desde el ámbito municipal para dar cumplimiento con lo establecido en la declaratoria”. También se establece que habrá una retroalimentación periódica a la entidad y si se considera necesario se realizarán visitas in situ.

En el caso de Jalisco los lineamientos para el funcionamiento del GIM, establecen con mayor precisión que este se reunirá para conocer, revisar y monitorear los avances, respecto a la implementación de las acciones derivadas de la DAVGM y en caso necesario, determinar medidas y hacer recomendaciones para su fortalecimiento. Para la evaluación “el GIM elaborará los indicadores de proceso, resultado e impacto que permitirán medir y evaluar las acciones de la AVGM; mismos que serán validados y aprobados por el GIM en sesión ordinaria”.

A través de la página <https://www.gob.mx/conavim> hace pública la información relacionada con cada uno de los procesos, que incluye solicitudes, convocatorias estatales y nacionales, informes de los GT, lineamientos de los GT, actas de sesiones de los GT, dictámenes de los GT, declaratorias de la AVGM, sesiones del GIM, informes estatales, así como diversos oficios; sin embargo, hay información incompleta, lo que impide que la ciudadanía conozca y esté informada sobre lo relacionado con su entidad federativa.

En la página tampoco se cuenta con los programas de trabajo de los gobiernos cuando se decreta la AVGM. Esto es fundamental porque de acuerdo con los lineamientos del GIM, este es el documento a través del cual se informa sobre las acciones, metas, indicadores, etcétera, que las autoridades deben realizar para cumplir con las medidas dictadas. Contar con el plan de trabajo es ineludible para saber cómo se comprometen las autoridades a llevar a cabo las medidas de la alerta, los tiempos, las personas responsables y los recursos que se van a asignar.

En los 18 estados con DAVGM se cuenta con un sitio web en donde se informa sobre los procesos de las AVGM; sin embargo, en muchos casos la información es mínima, solo informan qué es la AVGM, y en todo caso sobre algunas actividades; no se da información sobre las acciones que el gobierno está implementando.


# Estados que no tienen dictamen de evaluación de las medidas decretadas en la AVGM

Del total de las 21 DAVGM, 12 no tienen dictamen de evaluación de las medidas dictadas, estos son: Estado de México (DAVGM por feminicidio), Michoacán, Quintana Roo, Nayarit, Veracruz (DAVGM por agravio comparado), Zacatecas, Oaxaca, Campeche, Jalisco, Puebla y Estado de México (DAVGM por desaparición) y Guerrero (DAVGM por agravio comparado). De acuerdo con los lineamientos, se esperaría que los estados estuvieran reportando información periódica de sus avances, ya que están obligados a informar de manera continua, puesto que la primera acción que deben realizar después que se decreta la alerta es publicar su programa de trabajo, en el cual se indica la periodicidad y acciones que deben realizar e informar a la ciudadanía, independientemente de que tengan o no un dictamen, sin embargo identificamos, que hay varios estados que no informan sobre las acciones que implementan para dar cumplimiento a la DAVGM. Cabe señalar que la ausencia de un marco legal, claro tanto en la ley como el reglamento, para que se establezca la obligatoriedad de informar de manera periódica a la ciudadanía sobre las medidas de seguridad, justicia y prevención, se convierte en un vacío que impide la implementación cabal y la rendición de cuentas.

En el caso del Estado de México, a pesar de que tiene más de cinco años con una AVGM, no informa de manera periódica los avances en el cumplimiento de las medidas. El gobierno del Estado de México cuenta con una página con información básica sobre el mecanismo de la AVGM, en el que informa sobre las dos alertas que tiene, la de feminicidio y la de desaparición, describe algunas acciones mínimas que se han hecho, como la publicación del protocolo Alba.

En el caso del estado de Michoacán, en la página de la CONAVIM se muestra una metodología a base de cédulas de seguimiento, las cuales han tenido algunos cambios en la presentación de los avances de las medidas. La primera Cédula de seguimiento contenía aspectos como acciones, fecha de operación, objetivo e institución responsable; mientras que la última cédula, presentada, en 2019, contiene indicadores. Las herramientas de cédulas de seguimiento fueron diseñadas por la Secretaría de Igualdad Sustantiva, con el fin de que de manera periódica las instituciones presenten sus avances.





Esta herramienta contiene información sobre las instancias responsables y corresponsables, la referencia de los anexos que se adjuntan, descripción breve de las acciones que fueron necesarias para la obtención de resultados y objetivos, así como una sección donde reportan obstáculos, -cómo se resolvieron- y los logros. Hay intentos por tener una herramienta de evaluación, sin embargo, no se ha hecho un Dictamen para saber cuáles medidas tuvieron un buen resultado.

Pese a ello, en la web del estado de Michoacán, destinado para visibilizar las acciones relacionadas a la DAVGM no se informa a la ciudadanía sobre las acciones realizadas para la implementación de la AVGM. La página de la Secretaría de Igualdad Sustantiva solo contiene dos videos de menos de dos minutos en donde únicamente se informa sobre qué es la AVGM, y no informa nada sobre los avances de las acciones.

# Estados con dictamen de evaluación de las medidas decretadas en la AVGM

De las 21 DAVGM solo 9 estados cuentan con dictámenes del GIM. Los nueve dictámenes que se han realizado para conocer los avances de las DAVGM, se elaboran a partir del análisis de las acciones reportadas por el estado, a través de un informe anual, el cual debe estar acompañado de las evidencias que sustenten lo dicho en el informe. Si bien en la metodología de evaluación se establece que el análisis se hará considerando las propuestas e indicadores establecidos, estos no fueron desarrollados en el proceso inicial de la AVGM; por lo que los Dictámenes basaron su análisis solo en los informes que presentan los estados, y la valoración del avance se hace a través de los siguientes criterios establecidos por la CONAVIM:

**Cumplido:** atiende directa e íntegramente lo establecido en la medida. Asimismo, se garantiza su continuidad a través de la institucionalización de la misma.


**No cumplido:** no se presentó información alguna o se señalan acciones realizadas como la medida lo establece, pero sin evidencias que den soporte de que se hayan implementado; o las acciones realizadas no se relacionan con lo establecido en la medida.

**En proceso de cumplimiento:** se están realizando las acciones que se relacionan de forma directa con la medida y que, por su naturaleza, requieren de mayor tiempo para su implementación.

**Parcialmente cumplido:** el estado reportó acciones aisladas, iniciales o mínimas para atender la medida; las acciones realizadas atienden a lo señalado en la medida, pero se encuentran en una fase de diseño o una etapa inicial de implementación y acciones que se relacionan de forma indirecta con la atención de la medida, pero que no se asegura su continuidad.

Los nueve estados que cuentan con dictámenes de evaluación son: Morelos, Chiapas, Nuevo León, Veracruz (por feminicidio) Sinaloa, Colima, San Luis Potosí, Guerrero y Durango; sin embargo, la mayoría no están actualizados, pues solo contemplan la revisión de las acciones hasta 2018. Solo Morelos y Durango tienen un Dictamen que contempla las acciones del periodo hasta 2019.

En el caso del estado de Morelos, el GIM ha elaborado tres dictámenes de evaluación, los cuales abarcan las acciones realizadas de 2015 a enero de 2020.



Cabe mencionar que la entidad ha emitido cuatro informes de acciones. Al día de hoy en Morelos, a pesar de que han pasado cinco años desde que fue declarada la AVGM, de las 15 medidas decretadas, 12 están en proceso de cumplimiento y solamente tres parcialmente cumplidas. Es decir, bajo la valoración del GIM, ninguna de las medidas se ha cumplido, pero la gran mayoría están en proceso de cumplimiento, lo que significa, de acuerdo con el criterio del GIM, que es necesario un mayor tiempo para su implementación. Lo anterior no da cuenta del tiempo que se requiere para dar cumplimiento, además de que no se tiene claridad de los resultados, lo que se ve reflejado en la prevalencia de la problemática del feminicidio en el estado.

Morelos sí cuenta con una página web, sin embargo, dicha información no está actualizada ya que refiere a las acciones realizadas en 2017. Llama la atención que la autoridad no actualice a pesar de que tiene realizado un tercer dictamen con fecha de octubre de 2018 a octubre de 2019. Cabe señalar que si bien el último informe del estado está disponible en el sitio de la CONAVIM, no se encuentra en el sitio del gobierno del estado, lo que impide el conocimiento de sus avances a la ciudadanía de Morelos.

Por su parte, en el estado de Durango, encontramos que cuenta con un Dictamen de evaluación que abarca las acciones de 2018 y 2019. El estado cuenta con un total de 27 medidas decretadas, de las cuales, a la fecha, ninguna está cumplida y nueve medidas están no cumplidas, lo que significa, de acuerdo con el GIM, que no presentaron evidencia de las acciones que están realizando o estas no se relacionan con las medidas. Durango no cuenta con una página web específica sobre la AVGM y en la página del estado no se encuentra información sobre la implementación del mecanismo.

De los siete estados con dictamen que están actualizados a 2018, la falta de información complejiza poder hacer una afirmación sobre el estado en el que se encuentra el cumplimiento y avance de las medidas de alertas; muchas de ellas pueden estar estancadas, o cumplidas, para lo cual es necesario que la metodología de evaluación permita mostrar los obstáculos o resultados que favorezcan la disminución de la violencia contra las mujeres.

Por ejemplo, en Chiapas han pasado cuatro años de haberse decretado la AVGM y en este caso, de las 21 medidas declaradas, dos medidas de justicia no se han realizado, dichas medidas tienen que ver con determinar una reparación simbólica y realizar un monitoreo ambulatorio para evaluar el trato de las víctimas por parte de las y los servidores públicos; la primera tiene que ver con la reparación del daño y la segunda con la atención que se brinda a las víctimas para garantizar que no se cometa violencia institucional y no se revictimice a las víctimas. Mientras que 10 medidas están en proceso de cumplimiento, lo que significa que para este momento estas medidas ya tendrían que estar cumplidas.

### III.- RECOMENDACIONES

- Con base en las áreas de oportunidad detectadas durante la evaluación, formulamos recomendaciones que permitirán a los actores involucrados mejorar el impacto del mecanismo de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres como herramienta para erradicar la violencia feminicida y garantizar a las niñas, adolescentes y mujeres el acceso de sus derechos humanos.
- En lo concerniente a la participación de las organizaciones de la sociedad civil, es necesario que el Reglamento de la LGAMVLV establezca que el GIM esté conformado -desde su integración- por personas expertas en la problemática denunciada, así como por las organizaciones peticionarias, quienes deberán participar con voz y voto, como lo establece la recomendación 24 e) del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) realizada en julio de 2018 al Estado mexicano, en el marco de su noveno informe.
- En este aspecto, también, resulta deseable que los GIM promueva el acompañamiento de organismos internacionales como observadores del proceso e implementación de la DAVGM.
- Respecto de la metodología de investigación de la CONAVIM se requiere garantice en igual proporción la participación de víctimas, organizaciones de la sociedad civil, personas expertas en la materia, académicas/os y autoridades, de tal forma que permita un mayor conocimiento de la problemática y los obstáculos que enfrentan cada uno de los estados, para que con ello las recomendaciones y medidas sean precisas, focalizadas y pertinentes.

De lo contrario, quedó demostrado que el desequilibrio entre las fuentes de información conduce a medidas inadecuadas o poco idóneas para atender la problemática.

- Asimismo, la metodología de la CONAVIM debe tener un enfoque interseccional para que los grupos de investigación puedan identificar las necesidades y problemáticas específicas que vulneran los derechos humanos de las mujeres, niñas y adolescentes, para que las propuestas hechas por el Grupo de Trabajo y la Segob sean adecuadas para la atención, prevención y sanción de la violencia feminicida.
- Algunos Grupos de Trabajo identificaron problemáticas diferenciadas e hicieron esfuerzos para generar medidas adecuadas, por lo que se recomienda a la CONAVIM que evalúe en específico estas medidas para conocer el impacto en la vida de las mujeres, adolescente y niñas, lo que podría ayudar a generar una metodología asertiva para atender las necesidades de estos grupos con necesidades diferenciadas. Cuando se identifican las problemáticas específicas, debe hacerse la recomendación concreta, para evitar que se implementen acciones o medidas generales que no favorecen los derechos de las mujeres. Y en los estados donde los Grupos de Trabajo identificaron mujeres, niñas y adolescentes con necesidades y problemáticas diferenciadas, y no se dictaron recomendaciones o medidas específicas, se recomienda la revisión de las acciones, para que estas se reelaboren y tengan un impacto favorable en su vida.
- En virtud de los diversos obstáculos que los GT enfrentaron para la documentación de los contextos denunciados, así como la falta de estadística actualizada a nivel estatal, municipal y federal, falta de informes sobre los factores, mapas de riesgos, diagnósticos, actualizados sobre violencias contra mujeres, niñas, y adolescentes es importante ponderar una mayor investigación territorial y de campo para conocer la problemática a fondo. Así como que se realice un menor número de entrevistas a los funcionarios y, en mayor cantidad a víctimas y organizaciones con trabajo en el terreno.
- Las recomendaciones y medidas que correspondan con la problemática identificada, dictadas por los GT y la Segob, deben ser susceptibles de medirse en un mediano plazo, para que los gobiernos demuestren sus resultados. Las medidas deben ser concretas porque en demasía complejizan la operatividad y el cumplimiento de las mismas.
- Los GT y Gobernación deben especificar las reformas legislativas que son necesarias para evitar que se siga menoscabando los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes, como se ha hecho en los estados de Guerrero y Veracruz que cuentan con una DAVGM por agravio comparado, o en los estados donde se hicieron propuestas de modificación a diversos marcos legales.

- La AVGM tiene potencial para plantear modificaciones a los marcos legales y generar políticas que garanticen los derechos de las mujeres. La CONAVIM debe hacer una propuesta legislativa para sancionar el incumplimiento de las medidas de la DAVGM, las cuales emanan de los Convenios y tratados nacionales e internacionales de mayor protección, a fin de garantizar la vida, seguridad e integridad y los derechos de las mujeres, niñas y adolescentes.
- Se recomienda a las autoridades estatales y municipales, de donde se ha decretado la AVGM, establecer un mecanismo que permita conocer cómo se están implementando los instrumentos creados (protocolos, guías, lineamientos, etcétera) o políticas públicas y marcos legales, para mejorar la prevención, atención, actuación e investigación de los casos de violencia contra las mujeres.
- Dado que la CNDH ha participado en todas las DAVGM, se recomienda que este organismo diseñe una propuesta de seguimiento para la implementación de dichas declaratorias.
- La AVGM tiene que seguir impulsando la creación, corrección y fortalecimiento de políticas públicas, para garantizar la atención, sanción y prevención de la violencia contra las mujeres, adolescentes y niñas. La AVGM no debe suplir todas las políticas públicas que el estado está obligado a implementar para garantizar una vida libre de violencia, sino reforzar y focalizar las políticas públicas que atiendan de manera eficaz la problemática, de lo contrario esta se vuelve inoperante al exigir que la AVGM realice todas las políticas ordinarias.
- Es necesario que los Dictámenes de evaluación tengan indicadores de medición, sean elaborados por el GIM en donde participen organizaciones peticionarias, academia y personas expertas en los temas de violencia y evaluación. Estos Dictámenes deben ayudar a identificar las fallas y los avances en la implementación. Esto deberán realizarlo en coordinación con las autoridades del estado evaluado.
- Generar indicadores de evaluación que nos permitan medir el avance o cumplimiento de las medidas, los cuales, deberán ser cualitativos y cuantitativos. “La implementación de la AVGM debería ser orientada estratégicamente hacia la obtención de objetivos puntuales y resultados medibles y alcanzables. Su implementación debería necesariamente contemplar un proceso de diseño, ejecución, monitoreo, evaluación y corrección”. La revisión crítica de la implementación de la Alerta, permitirá identificar logros, progresos y experiencias importantes para seguir avanzando en ese sentido, reforzando estrategias y programas efectivos y eficientes. Al mismo tiempo, presentará alcances e incumplimientos, lo que sin duda evidenciará retos, dificultades y la pertinencia de las acciones convenidas.

- Es importante que los estados informen semestralmente sobre las acciones que realicen para la implementación de las medidas, lo que permite que el GIM haga una evaluación una vez al año, para que se demuestren los avances y en su caso se realice el levantamiento de la DAVGM. Si bien es relevante la manera en cómo el estado reporta los avances de las acciones, es necesario que exista una metodología de la CONAVIM sobre cómo los estados tienen que realizar sus informes. La información debe ser periódica y actualizada para que la ciudadanía conozca las acciones que se realizan en el estado y las mujeres hagan uso de ellas.
- Generar un instrumento de medición y criterios homologados de evaluación que permitan medir de manera objetiva la implementación de las medidas, de lo contrario el cumplimiento de las acciones quedan a valoración de los GIM, ya que una misma medida dictada en varios estados, puede estar calificada de manera diferente.
- Alimentar y actualizar los sitios web creados para visibilizar las acciones realizadas para la implementación de las DAVGM, ya que si bien muchos existen, la información es insuficiente y desfasada, lo cual no permite que el estado de cuentas. Esto derivará en que la ciudadanía conozca todas las acciones y los servicios que el estado oferta a partir de la DAVGM, para que haga uso de ellos y en todo caso los exija.