



Interpretación, implementación y retos: activación de la Alerta de violencia de género contra las mujeres en México

Interpretation, implementation, and challenges: the Gender violence against women Alert in México

Elsa Ivete Jiménez Valdez ^{1, @}

¹ITESO, Universidad Jesuita de Guadalajara. México

@ Autor/a de correspondencia: elsa@iteso.mx

Recibido: 17/05/2020

Aceptado: 14/97/2021

Resumen

Se adopta el enfoque de derechos humanos para analizar la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres, situando los alcances de este mecanismo dentro del marco de los compromisos adoptados por México a nivel internacional cuya observancia es obligatoria desde 2011. Posteriormente, se hace una revisión de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia y de su reglamento, para determinar los alcances de la Alerta, destacando la articulación con el concepto de violencia feminicida y con el de violencia institucional para precisar la interpretación de su objetivo y medidas de implementación. Se observa que la confección de este mecanismo ha sido terreno en disputa, lo que se revela en la presencia de aspectos que buscan restringir la activación de la Alerta dentro de su propia normativa. Posteriormente se revisa el proceso de declaración, implementación y seguimiento de la Alerta en los estados en los que se activó para identificar aspectos que pueden modificarse y fortalecerse tanto en su normativa como en su interpretación e implementación, retomando estándares internacionales de derechos humanos, para procurar que esta política sea más eficaz para combatir la violencia feminicida.

Palabras clave: Alerta, mujeres, violencia feminicida, violencia institucional, derechos humanos de las mujeres, México.

Abstract

The analysis of the Violence against Women Alert is done from a human rights perspective in order to situate the scope of this mechanism within the framework of the commitments adopted by Mexico in the international arena, whose observance is mandatory since 2011. Subsequently, a revision of the General Law for the Women Access of a Life Free of Violence is done, to determine the scope of the Alert, focusing on its articulation with the femicide violence and institutional violence concepts in order to precise the interpretation of the objective of the Alert and its implementation. The design of this mechanism has been a contender arena, which can be seen in the presence of some elements that seeks to restrict the implementation of the Alert inside its own normative. Afterwards the declaration, implementation and monitoring processes of the Alert where it was activated, are analyzed to identify aspects that must be reviewed or strengthened in the normative, interpretation and implementation of the Alert, taking up international human right standars, to seek this policy be more effective to combat femicide violence.

Keywords: Alert, women, femicide violence, institutional violence, women's human rights, México.

INTRODUCCIÓN

La violencia contra las mujeres se ha disparado en las últimas décadas en el mundo. México es uno de los países en donde resulta más evidente el aumento de las violencias, pues desde 2006 se han disparado los feminicidios, agravándose también la crueldad y saña con la que éstos se perpetran. Las estadísticas muestran que, desde el año 2018, diariamente son asesinadas 10 mujeres en el país (CONAVIM, 2020: 32). La violencia sexual, que muchas veces acompaña la perpetración del feminicidio, es otro grave problema. Se calcula que en promedio 32 mujeres y niñas acudieron diariamente entre 2012 y 2018 a interponer una queja por este delito (CONAVIM, 2020: 51). Cifra que resulta aún más escandalosa, si consideramos que se estima que más del 98% de estos delitos no se denuncian en el país (México Evalúa, 2020).

Las expertas en el tema afirman que si bien el incremento de las violencias contra mujeres guarda estrecha relación con la violencia social – con la que nos referimos a fenómenos tales como las ejecuciones y desapariciones multitudinarias que se dispararon desde que el presidente Felipe Calderón declaró la guerra al narcotráfico en 2006– éstas presentan particularidades, que deben analizarse y combatirse adoptando una mirada feminista. Es decir, sensible a las construcciones de género y a las desigualdades históricas y sistemáticas de poder entre los sexos. De ahí resulta relevante evidenciar las formas en las que actoras y grupos comprometidos con los derechos de las mujeres han buscado abordar este problema desde la acción estatal, mostrando tanto las herramientas que han desarrollado e impulsado, como las dificultades enfrentan y los retos que persisten para articular una respuesta gubernamental que permita parar las violencias.

En este texto nos centraremos en revisar uno de los mecanismos concebidos con esta finalidad: la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM), orientada a organizar las acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar la violencia extrema contra mujeres y niñas en una zona determinada. Cuya normativa, activación, seguimiento y alcances han sido campo de disputa entre distintos actores vinculados a su implementación en México. Para ello, revisaremos críticamente la normativa, sus conceptualización y los procesos de implementación, buscando identificar aspectos que podrían fortalecer su seguimiento y orientar las acciones para lograr su objetivo.

La propuesta que sustenta este texto consiste en reforzar la noción de violencia feminicida integrada como núcleo central en la Alerta, articulándola con el concepto de violencia institucional. Estos tres términos se integran dentro de la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV), pero es necesario identificar sus especificidades y analizar cómo se entrelazan entre ellos. Por último, también se plantea la necesidad de incorporar el enfoque de derechos humanos para situar los alcances de la Alerta dentro del marco de compromisos adoptados por México con relación al derecho de las Mujeres a una vida libre de violencia, que son de cumplimiento obligatorio para las autoridades de todos los poderes y niveles, desde 2011.

Este artículo se desarrolla a lo largo de tres apartados. En el primero se hará una breve síntesis de las obligaciones

que supone para el Estado garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia. En seguida se describe el objetivo y características de la AVGM, así como algunas modificaciones que se han realizado en la normativa que lo rige, destacando la lucha que organizaciones feministas libraron para conseguir su activación. Posteriormente se analizan algunos de los principales obstáculos, retos, avances y efectos que ha tenido el proceso de declaración, implementación y seguimiento de las Alertas en distintos estados del país. Se concluye identificando algunos elementos a considerar sobre el alcance de la Alerta, su normativa y el modo de operarla.

GARANTIZAR EL DERECHO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA, COMPROMISO DEL ESTADO MEXICANO

A partir de que se aprobó la Declaración de las Naciones Unidas para la Eliminación de la violencia contra la mujer en 1993 los sistemas regionales de Derechos Humanos fueron adoptando instrumentos para combatir este problema¹. La Organización de Estados Americanos (OEA) adoptó, en 1994, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la mujer (conocida como Convención Belem Do Pará). El artículo 7 de este instrumento establece que las autoridades, funcionarios, personal y agentes e instituciones del país que suscribe deben “adoptar, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, políticas orientadas a prevenir, sancionar y erradicar” esta violencia, siguiendo el principio de debida diligencia.

La obligación de actuar con la debida diligencia requiere la organización de toda la estructura estatal para prevenir y responder de manera adecuada y efectiva, con medidas integrales. La estrategia de prevención integral, según ha definido la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), es aquella que previene los factores de riesgo y a la vez fortalece a las instituciones para que puedan otorgar una respuesta efectiva a los casos de violencia contra las mujeres. Esta respuesta efectiva requiere atacar las causas estructurales que dan lugar a la violencia contra las mujeres, considerando los distintos tipos de discriminación en su contra (MESECVI, 2014: 43- 47).

Lo anterior repercute en la actuación de los Estados pues éstos, de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte IDH, están obligados a “organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos” (Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, párrafo 166). Esta obligación se reforzó en México a partir de la reforma constitucional de 2011, que estableció la obligación, para todas las autoridades, de observar y garantizar las normativas y estándares contenidos en los tratados internacionales de derechos humanos de los que el país es parte.

1 En el sistema interamericano lo hizo en 1994, en 2011 se abrió a la firma el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención y lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica (Convenio de Estambul) y en 2008 se firmó el Protocolo de Género y Desarrollo adoptado por la Comunidad de Desarrollo de África Austral (SADC por sus siglas en inglés).

La sentencia condenatoria de la Corte IDH al Estado Mexicano por el caso Campo Algodonero (2009), reiteró que la violencia contra las mujeres es un problema que debe ser atendido por el Estado pues ésta forma parte de un entramado social que lo fomenta y legitima, en el cual las acciones y omisiones gubernamentales juegan un papel determinante para erradicar dicha violencia o reproducirla. La sentencia también señaló que la impunidad de los delitos que configuran violencia contra las mujeres favorece su perpetuación, así como la aceptación social del fenómeno (Caso González y otras vs México, párrafo 400).

La Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las mujeres (conocida como CEDAW) es otro instrumento internacional vinculado a la protección de este derecho. La Recomendación General 19 (que data de 1992) evidenció la estrecha vinculación entre la discriminación y violencia contra las mujeres, con la violación a sus derechos humanos y libertades fundamentales. De acuerdo a esta recomendación, la “aplicación cabal de la Convención exige que los Estados Partes adopten medidas positivas para eliminar todos los aspectos de la violencia contra la mujer” (párrafo 4).

Tanto Belem Do Pará como la CEDAW tienen instancias de seguimiento, desde donde se elaboran recomendaciones, estudios y propuestas de interpretación para orientar la implementación de ambos instrumentos. En el caso de la segunda, el Comité CEDAW tiene la facultad de verificar y dar seguimiento a las acciones del estado y de hacer recomendaciones generales y particulares. Para Belem Do Pará, además del trabajo de interpretación e implementación que realiza la Corte IDH, se ha generado una metodología de evaluación multilateral sistemática y permanente, denominada Mecanismo de Seguimiento de la Convención de Belém do Pará (MESECVI). Que se desarrolla mediante intercambio y cooperación técnica entre los Estados Parte de la Convención y un Comité de Expertas/os.

El MESECVI integra una batería de indicadores de progreso para evaluar la adopción de medidas orientadas a garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia. Se dividen en indicadores procesuales cualitativos y cuantitativos que verifican la implementación de medidas estructurales, dan seguimiento a las de proceso y que deben proyectarse en indicadores de resultado. Las medidas estructurales refieren a la adopción de instrumentos internacionales relativos a la garantía, protección y respeto de los derechos de las mujeres; a la adecuación de su marco normativo y a la forma cómo se organiza el aparato institucional para proteger estos derechos; así como la adecuación y eficacia de las estrategias adoptadas por el estado con esta finalidad. Los indicadores de proceso vigilan la aplicación adecuada de las políticas públicas, analizan su cobertura y contenido, miden la calidad y magnitud de los esfuerzos para implementar los derechos. Los indicadores de resultado, por último, miden el impacto real de las estrategias, programas e intervenciones del Estado para garantizar los derechos de mujeres y niñas, ofreciendo una idea de su desempeño en este ámbito. El sistema de indicadores es un esfuerzo por esclarecer el avance de los estados en la implementación de sus obligaciones, evaluando su actuación en este rubro; a la vez que fungen como orientaciones para diseñar, revisar y mejorar las acciones estatales (OEA, 2015:

22).

Pese a estos compromisos, el Estado Mexicano ha sido encontrado responsable de omisión y negligencia en la atención, investigación y sanción de la violencia contra las mujeres. Aunque el caso más emblemático es la sentencia de Campo Algodonero éste es, apenas, la punta del iceberg. Patricia Olamendi, académica mexicana y consultora de ONU Mujeres denunció que México es el país con más recomendaciones internacionales en el mundo en materia de derechos humanos por su actitud negligente hacia las víctimas de violencia (Rodríguez, 2017). Todavía en 2018 el Comité CEDAW nuevamente hizo un llamado de atención al Estado, enfatizando particularmente su deber de abordar las causas profundas de la violencia dirigida a niñas y mujeres y de garantizarles el acceso a la justicia (ONU Mujeres, 2018).

CONCEPTUALIZACIÓN, OBJETIVOS Y ALCANCES NORMATIVOS DE LA AVGM

La gravedad de los feminicidios ocurridos en Ciudad Juárez y la deficiente actuación gubernamental colocaron a México en la mira internacional. En este contexto, un estudio de la Cámara de Diputados evidenció que los asesinatos de mujeres con características de feminicidio ocurrían no sólo ahí, sino en todo el país (Cámara de Diputados, 2006). Con base en estos hallazgos, el respaldo de grupos feministas, la labor de las diputadas de la LIX legislatura y el escrutinio de la opinión pública nacional e internacional, se logró el apoyo de los distintos grupos parlamentarios para aprobar, en 2007, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV).

Esta legislación, la primera que integró perspectiva de género en América Latina, retomó elementos de la CEDAW y de Belém Do Pará e incorporó alrededor de 40 recomendaciones que organismos de derechos humanos y de la sociedad civil habían hecho al gobierno mexicano para que combatiera, de manera efectiva, la violencia contra mujeres y niñas (Lagarde, 2007: 150). Esta Ley pretendió impulsar la adopción de los estándares internacionales de derechos humanos en la materia, estableciendo bases y mecanismos para su operacionalización en México.

La LGAMLV incorporó herramientas novedosas para impulsar la protección y atención de mujeres y niñas frente a la violencia. Una de ellas fue la conceptualización de la *violencia feminicida*, que se refiere a “la forma extrema de violencia de género contra las mujeres, producto de la violación de sus derechos humanos, en los ámbitos público y privado, conformada por el conjunto de conductas misóginas que pueden conllevar impunidad social y del Estado y puede culminar en homicidio y otras formas de muerte violenta de mujeres (Artículo 21). Para hacer frente a esta violencia se integró la *Alerta de Violencia de Género (AVGM)*, que consiste en un “conjunto de acciones gubernamentales de emergencia para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, ya sea ejercida por individuos o por la propia comunidad”(Artículo 22). Una última aportación, que también debe ser retomada y articulada con las dos anteriores es la *Violencia Institucional*, referida a:

“Los actos u omisiones de las y los servidores públicos de cualquier orden de gobierno que discriminen o tengan como fin dilatar, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de

los derechos humanos de las mujeres así como su acceso al disfrute de políticas públicas destinadas a prevenir, atender, investigar, sancionar y erradicar los diferentes tipos de violencia. (...) [Por lo cual] tienen la obligación de organizar el aparato gubernamental de manera tal que sean capaces de asegurar, en el ejercicio de sus funciones, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia” (Artículo 19 y 20).

La Ley indica que el objetivo de la Alerta es garantizar la seguridad de las mujeres, “el cese de la violencia en su contra y eliminar las desigualdades producidas por una legislación que agravia sus derechos humanos” (artículo 23). El artículo 23 establece que adoptar la Alerta conlleva implementar cinco medidas: 1) Establecer un grupo interinstitucional y multidisciplinario con perspectiva de género que dé el seguimiento respectivo; 2) Implementar acciones preventivas, de seguridad y de justicia para enfrentar y abatir la violencia feminicida; 3) Elaborar reportes especiales sobre la zona y el comportamiento de los indicadores de violencia contra las mujeres; 4) Asignar recursos presupuestales necesarios para hacer frente a la contingencia y 5) Hacer del conocimiento público el motivo de la Alerta, la zona territorial que abarca y las medidas a implementar.

El Artículo 26 establece que el Estado mexicano debe resarcir el daño ocasionado por la violencia feminicida conforme a los estándares de Derechos Humanos, considerando como reparación: 1) la investigación de las violaciones a los derechos de las mujeres y la sanción de los responsables; 2) la atención especializada y gratuita para las víctimas directas e indirectas; 3) la aceptación del Estado de su responsabilidad en el daño causado 4), la investigación y sanción de las autoridades omisas o negligentes, 5) el diseño e instrumentación de políticas públicas que eviten la comisión de delitos contra las mujeres y 6) la verificación de los hechos y la publicidad de la verdad.

En estos artículos se evidencia la necesidad de articular el concepto de violencia institucional con el de la Alerta y el de violencia feminicida pues esta última tiene, como uno de sus componentes, la violación de derechos humanos de las mujeres generada o reforzada por la impunidad, que debería atender y enfrentar el Estado. Frente a lo cual corresponde, como una de las medidas de reparación de la Alerta, la aceptación de su responsabilidad, la investigación y sanción de las autoridades que incurrieron en violencia institucional. En este sentido, identificamos que la responsabilidad del Estado tiene dos vertientes. La más reconocida refiere a lo establecido en el Artículo 7 de Belem Do Pará que estipula su deber de actuar con la debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar los actos de violencia sufridos por las víctimas. La segunda vertiente, que expresa más plenamente el concepto del término de violencia institucional incorporado en la LGAMVLV, expande la responsabilidad del estado para considerar todas aquellas acciones que tengan como efecto “dilatarse, obstaculizar o impedir el goce y ejercicio de los derechos humanos de las mujeres”, así como acceder a las “políticas públicas destinadas a prevenir, atender y sancionar la violencia”. Entendiendo que es obligación del Estado, en el marco de lo dispuesto por las leyes y los tratados internacionales organizar todo el aparato institucional para garantizar de facto estos derechos. No realizar el conjunto de medidas, acciones y programas que debe impulsar constituye violencia institucional.

Al tiempo que reconocemos el vínculo entre la violencia feminicida y la violencia institucional, consideramos imprescindible mantener clara su separación. Pues mientras el concepto de violencia feminicida que establece la LGAMVLV considera que los actos de violencia extrema contra las mujeres son resultado de un *continuum* de distintos tipos y modalidades de violencia (entre ellas la violencia institucional), que tienen como origen una serie de valoraciones negativas contra las mujeres y lo femenino, que no necesariamente configuran delito (ya que no necesariamente existe intención de causar el daño) y no necesariamente culminan con la muerte de las mujeres (como sí ocurre con los feminicidios); la violencia institucional refiere al papel que los órganos del estado y sus operadores tienen en la correcta aplicación, prevención y sanción de todas las medidas que están obligados (por las leyes y reglamentos, así como por el derecho internacional de los derechos humanos) a adoptar para proteger los derechos de las mujeres. El tipo de medidas de protección y reparación que, en cambio, requiere implementar la AVGM van mucho más allá de la investigación y castigo del papel del Estado, sin dejar de lado su responsabilidad.

En este sentido, la función de la AVGM es 1) identificar las violencias que en una zona determinada causan grave daño a las mujeres, poniéndolas en riesgo de muerte; y 2) la adopción de medidas contundentes, inmediatas, adecuadas y coordinadas para salvaguardar la salud, integridad de las mujeres en riesgo, garantizándoles sus derechos. Por tanto, el objetivo de la Alerta no es implementar medidas estructurales que permitan garantizar el derecho a la igualdad y no discriminación, tampoco implementar políticas públicas destinadas a prevenir, atender investigar y erradicar los diferentes tipos de violencia. Estos últimos aspectos son, de por sí, obligación del gobierno mexicano y su inacción, omisión y dilación constituyen violencia institucional.

Vale la pena identificar, también, que la Alerta es una herramienta para que organizaciones de la sociedad civil puedan demandar acciones urgentes y contundentes para enfrentar la violencia exacerbada contra mujeres y niñas. El artículo 32 de la LGAMVLV indica que los organismos de derechos humanos internacionales, nacional o de las entidades federativas, así como a las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas tienen la facultad de solicitar la activación del mecanismo. El artículo 24 la Ley es claro al precisar tres motivos que llevarían a activar la Alerta: que exista una solicitud por parte dichos organismos, que exista un agravio comparado² o que “los delitos del orden común contra la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de las mujeres perturben la paz social en un territorio determinado, y la sociedad así lo reclame” (fracción I).

La presencia de uno sólo de los tres elementos arriba descritos bastaría para activar el mecanismo, según establece la Ley. Sin embargo, el reglamento de esta legislación, que tendría que ofrecer pautas para la operativización de la LGAMVLV, fue diseñado para obstaculizar tanto el proceso de admisión de la solicitud, como el de declaración de la Alerta.

2 El artículo 31 del reglamento de la Ley, por su parte, desarrolla tres supuestos que repercuten en discriminación de facto hacia las mujeres como resultado de la aplicación de leyes o políticas públicas por parte del Estado. Tenemos entonces que la Alerta puede solicitarse y ser activada por dos razones: la presencia de violencia feminicida y por agravio comparado.

El reglamento inicial — adoptado en 2008, un año después de la aprobación de la Ley —, estableció que es responsabilidad de las organizaciones solicitantes demostrar la reiteración de las conductas y la existencia de la sistematicidad de la violencia, como requisito para aceptar su solicitud de Alerta (Muro: 10). También enunció que correspondía al Sistema Nacional para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (en adelante SNPASEVM o Sistema) —conformado por instancias del gobierno federal y de los estados³ y encabezado por la Secretaría de Gobernación (Segob)— el proceso de análisis y declaratoria de la Alerta, siendo juez y parte en este proceso. Al respecto, Marcela Lagarde —académica feminista y artífice de la LGAMVLV— señaló que “tramposamente hicieron un reglamento para modificar [los alcances de] la ley” (Goche, 2013).

Como resultado del procedimiento que estableció el reglamento para solicitar la Alerta, ésta no pudo ser activada antes de 2015, con todo y que numerosos estudios demostraron que los asesinatos violentos de mujeres comenzaron a escalar alarmantemente desde 2007 (ONU Mujeres, 2012). En 2010 se inició la petición para activar la primera Alerta en el estado de Guanajuato (por agravio comparado), a la que siguieron las solicitudes para su activación en el Estado de México y en Nuevo León. En los dos últimos casos, afirman Damián y Flores, la petición se rechazó pues ésta “fue considerada como una ofensa contra los gobernadores” (2008: 41). Se consideró que la petición de Alerta tenía tintes partidistas y podía dañar la imagen política de estos actores, particularmente cuando el gobernador del Estado de México tenía aspiraciones presidenciales, que se materializaron cuando fue proclamado presidente de la República en 2012.

El procedimiento que llevó en los tribunales el Observatorio Ciudadano Nacional contra el Femicidio (OCNF) y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos (CMDPH) para que fuera aceptada su solicitud de Alerta para el Estado de México ofrece una idea de la negativa gubernamental a aceptar la implementación de este mecanismo (Bastida, 2014). El trabajo de Goché (2013) ilustra las irregularidades en las que incurrió el SNPASEVM para frenar las solicitudes, que culminó en un comunicado que enviaron varias organizaciones a CEDAW para informarle el incumplimiento de la recomendación 16d que hiciera el Comité de la ONU en 2011 al Estado Mexicano requiriéndole atender los obstáculos que limitaban la activación de la Alerta.

Con dos procedimientos en tribunales (al procedimiento de Estado de México siguió, en 2012, una solicitud de amparo de Arthemisas por la Equidad y del CMDPH para que se admitiera su solicitud de Alerta en Nuevo León) y la presión nacional e internacional al tope, el presidente Enrique Peña Nieto -anterior gobernador del Estado de México- modificó mediante decreto el Reglamento de la LGAMVLV en noviembre de 2013 (Chablé). Uno de

los cambios más importantes fue la reasignación del grupo encargado de analizar la viabilidad de la declaratoria de la Alerta y el periodo establecido para realizar su investigación.

El grupo encargado de elaborar la investigación para determinar la presencia de violencia feminicida, antes conformado únicamente por funcionarios y funcionarias, se integraría ahora de manera mixta: con dos académicas locales y dos nacionales, un representante de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH); otro del Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres); uno de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres (Conavim) —organismo de Segob- y uno del mecanismo para el adelanto de las mujeres de la entidad donde se pretenda aplicar la AVGM (Inmujeres, 2014).

Otra modificación fue el establecimiento de un plazo de 30 días naturales para realizar esta investigación, pues antes no se establecía una temporalidad (Conavim, 2016). También se instituyó que los informes, resultado de dicha investigación, fueran públicos y se determinó su acceso mediante los sitios web de Inmujeres y la Conavim.

Pese a los avances indicados arriba, otra modificación en el reglamento abrió la posibilidad de que, aunque se acreditaran los elementos para activar la Alerta, ésta no se decretara. El artículo 38 estableció que el titular del ejecutivo de la entidad tiene quince días para aceptar las conclusiones del informe elaborado por el grupo de investigación; además de contar con un periodo de seis meses para avanzar en su implementación. Al terminar este plazo, hará llegar información sobre las acciones realizadas, que será revisada por el grupo de trabajo quien dictaminará sobre la implementación de las propuestas. Sin embargo, será Segob quien determinará si la entidad implementó las propuestas emanadas del informe. En el caso de que las conclusiones fueran rechazadas por el titular, la Alerta será activada.

Como puede verse hasta aquí, la normativa que establece las reglas de activación de la Alerta ha sido motivo de disputa entre organizaciones y distintas instancias de gobierno, unas para buscar implementar las acciones y otras obstaculizándolas. Además de ello, puede apreciarse que hay lagunas importantes en la Ley y en el reglamento que refieren al mecanismo de seguimiento de la Alerta y al origen del presupuesto que debe asignarse para el cumplimiento de las acciones emanadas de la Alerta. Otro asunto importante es que el procedimiento para dar por terminada la activación de la AVGM no está estipulado.

PROCESO DE DICTAMINACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LAS AVGM

En el marco del aumento sostenido de la violencia contra las mujeres, que ha derivado en el incremento de asesinatos de mujeres y niñas por razones de género⁴, por fin, en julio de 2015 se logró la primera activación de la Alerta para el Estado de México. Para 2017, la CONAVIM (2017) reconocía haber recibido un total de 24 solicitudes para activar la AVGM, de las cuáles se activaron 13 en 12 estados del país: Colima, Chiapas, Estado de México, Guerrero, Morelos,

3 Conforman el Sistema la Secretaría de Gobernación (Segob), las secretarías de Desarrollo Social, Seguridad Pública, Salud, Educación Pública, Trabajo y Previsión Social, la Procuraduría General de la República, el Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres), el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y las titulares de los 32 institutos de las mujeres estatales.

4 En 2017 se calculó en 152% el aumento de muertes violentas de mujeres en el último decenio, lo que representa un asesinato de mujeres y niñas cada cuatro horas en México (Muedano, 2017).

Michoacán, Nuevo León, San Luis Potosí, Sinaloa, Veracruz (en donde se activaron dos alertas, la segunda por agravio comparado), Quintana Roo y Nayarit. En el registro más actual de CONAVIM (2021) se contabilizó en 21 el número de estados con Alertas, al aprobarse se declaró en Zacatecas, Oaxaca, Durango, Campeche, Jalisco, Puebla, Estado de México, Guerrero y Baja California. Recientemente, a éstos se sumaron Tlaxcala, Chihuahua y Sonora, computando un total de 24 entidades con declaratoria de alertas (de un total de 32). En tanto que continúan el procedimiento para su declaratoria en los estados de Guanajuato, Querétaro, Tabasco, Yucatán, Coahuila y Ciudad de México (Observatorio de medios, 2021).

Proceso de dictaminación

Todas las solicitudes de Alerta, salvo la que se activó en Veracruz por agravio comparado y la primera alerta que intentó activarse en Guanajuato, tienen como motivación la presunción de un contexto de violencia feminicida, por lo que nos centraremos en los casos en los que se solicitó la Alerta por este motivo a lo largo del presente apartado.

En estricto apego al artículo 24 de la LGAMVVLV, la Alerta debería emitirse en todos los casos en donde ésta fue solicitada pues, cuando menos se acreditan dos elementos para ello: la solicitud de las organizaciones y la existencia de un contexto de delitos violentos contra las mujeres. Esto debido a que -con los niveles de violencia imperantes en el país- la existencia de este contexto puede ser fácilmente evidenciada con los registros cuantitativos y cualitativos disponibles. Sin embargo, se han declarado improcedentes varias solicitudes de Alerta.

En Guanajuato, Sonora, Puebla, Baja California y Tlaxcala la Alerta fue primero denegada antes de ser finalmente declarada. En dos estados más la solicitud continúa denegada: Querétaro y Tabasco. Estas negaciones no se deben a la inexistencia de elementos objetivos suficientes que acrediten la activación. Por el contrario, los informes indican que la violencia feminicida se encuentra presente en las entidades en donde la Alerta se consideró improcedente. La razón de su negación es que los titulares del ejecutivo local tienen la posibilidad de aceptar los resultados del informe y de implementar las medidas recomendadas.

Sin embargo, este proceso ha sido cuestionado. Por ejemplo, en el caso de Tabasco, la titular del Instituto Estatal de las Mujeres, Mitzi Cristhell Ruiz, denunció que la aprobación del Informe “se realice un día antes de la notificación al Gobernador del estado, a través de correo electrónico (...) violentando el procedimiento a seguir” (voto razonado). Por otro lado, Mercedes Zuñiga, académica e integrante del grupo de trabajo en Sonora denunció una serie de elementos que, en su juicio, condujeron a que el proceso de dictaminación resultara:

“Apresurado, limitado e irregular por las razones siguientes: 1) En el debate propiamente para tomar acuerdos sobre el cumplimiento o no de cada uno de los indicadores de las doce conclusiones, no estuvo presente el cien por ciento de las personas que integran el grupo de trabajo;⁵

2) El tiempo dedicado a la discusión al respecto fue breve y el grupo de trabajo estuvo presionado a concluirlo en ese día, sin dar oportunidad a una mayor reflexión al respecto como había sido la tendencia en todas las reuniones de trabajo previas; 3) No todas las personas del grupo de trabajo consultaron todas las evidencias que presentó el estado, ni están actualizadas o desconocen la situación de violencia contra las mujeres, niñas y adolescentes que prevalece en la entidad” (El Colegio de Sonora, 2017).

Zuñiga consideró, además, que los avances reportados por el gobierno de Sonora resultaban insuficientes para desestimar la activación de la Alerta (íbid). El voto razonado, que puede emitir cualquier integrante del Grupo de trabajo que se encuentre en desacuerdo con el dictamen de Conavim sobre el proceso de activación de la Alerta, también fue adoptado por CNDH para Sonora, Tabasco, Querétaro y Puebla, al considerar que las acciones implementadas por el ejecutivo estatal fueron insuficientes (CNDH: 44).

Ante la insistencia de las peticionarias y la persistencia de las violencias graves contra mujeres se han repetido los procedimientos, lo que ha conducido a que, finalmente, se active la AVGM en varios de estos estados (como se indicó arriba). En conjunto, como puede observarse, la activación de la Alerta es un proceso burocrático y tardado, que ha estado sujeto a juegos políticos. De ahí que Damián y Flores estimen que el tiempo promedio de activación de las Alertas sea de dos años y dos meses (2018: 55). Esta situación trasgrede el carácter de emergencia de la Alerta, pues si esta buscaba ser una medida urgente para salvaguardar la vida y la integridad de las mujeres, el procedimiento de activación la vuelve inoperante para responder a esta finalidad.

Implementación

La activación de cada Alerta se oficializa mediante una resolución publicada por Conavim que incorpora un conjunto de medidas subdivididas en los rubros denominados: de prevención, de seguridad, de justicia y de reparación del daño. Estas medidas las dicta Segob, afirmando que son “complementarias, no excluyentes a las propuestas emitidas por el grupo de trabajo en su informe” las cuáles forman parte de la AVGM, así como otras que surjan de la implementación. La existencia de distintos grupos de medidas: las de Conavim, las del grupo de trabajo y otras que puedan incorporarse (sin explicar por quiénes y mediante qué procedimientos) vuelve confuso el proceso de implementación, pues arroja dudas sobre el nivel de exigibilidad de todas las medidas y sobre cuáles se privilegiarán con los recursos económicos, humanos, la infraestructura y capacidades disponibles.

Ahora bien, nos parece importante revisar el tipo de medidas que se han integrado en la activación de las Alertas, poniéndolas en diálogo con los objetivos que para la misma establece la LGAMVVLV y que hemos señalado arriba. Para cumplir la finalidad de este documento, decidimos dividir las medidas que contienen las Alertas en dos tipos. La primera de ellas refiere a todas aquellas acciones de carácter estructural (tan como se definieron en el primer apartado), que refieren a obligaciones que, de por sí, tiene el Estado Mexicano en el marco de sus compromisos internacionales de derechos humanos y los que establece la propia LGAMVVLV. El segundo tipo de medidas, de carácter muy focalizado, refieren a aquéllas que en nuestra opinión sí corresponden a los

⁵ La académica señala en este documento que faltaron las dos personas representantes de instituciones académicas nacionales, quienes salieron antes de la reunión, que se prolongó más de lo normal al incluirse, sin previo aviso, la exposición de las autoridades del gobierno del Estado.

objetivos que plantea la AVGM⁶.

Para explicitar mejor esta diferencia que proponemos, organizaremos las medidas en dos categorías, expresadas en los cuadros 1 y 2. Enfatizando que esta no es una recuperación exhaustiva de las medidas que se han implementado en cada estado, sino una catalogación que busca evidenciar el argumento que estamos desarrollando aquí.

Obligación	Medidas
Promover transformaciones en los patrones socioculturales que producen y reproducen la violencia de género	Implementar estrategias de comunicación y difusión dirigidos a la población, generar estrategias educativas, sensibilizar a medios de comunicación
Armonización legislativa	Reformar los códigos penales, civiles y familiares
Prevención de las violencias	Políticas de prevención de embarazo adolescentes, programas interculturales de prevención y atención a la violencia, programas reeducativos para hombres agresores
Garantizar el acceso a la justicia	Elaborar y revisar protocolos de investigación para el delito de feminicidio; generar protocolos, capacitación y seguimiento de órdenes de protección para mujeres víctimas de violencia; investigar, reabrir y resolver casos jurídicos pendientes; crear albergues y refugios para mujeres víctimas de violencia; impulsar mecanismos de articulación entre fiscalías
Atención adecuada a víctimas	implementar programas de capacitación, sensibilización y formación para funcionarias y funcionarios, incluyendo programas de contención emocional.
Reparación el daño	Generar planes individualizados de reparación integral del daño para familiares de víctimas de feminicidio; reparación simbólica para mujeres víctimas de violencia en el Estado

Tabla 1. Acciones que implementa la AVGM coincidentes con las obligaciones del Estado Mexicano. Elaboración propia con información de Inmujeres y CONAVIM (2018), informes y declaratorias de alerta disponibles en CONAVIM (2021).

Este conjunto de medidas, incorporadas por los Grupos de investigación en sus informes y recomendaciones; así como por la CONAVIM en sus declaratorias, buscan responder a las graves omisiones detectadas respecto al cumplimiento de la LGAMVLV, a la labor del SNPASEVM y a los compromisos adquiridos por México en distintos

instrumentos de derechos humanos. Esta situación muestra que el Estado mexicano sistemáticamente ha faltado a su obligación de garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, bajo el principio de la divida diligencia y adoptando estrategias integrales de prevención, atención, sanción y erradicación. Todo ello redundando en la persistencia y agravamiento de la violencia feminicida.

De ahí se desprende que activistas, académicas, expertas e incluso dependencias de gobierno conciben la Alerta como una “vía para pugnar la construcción de una agenda en materia de género en las entidades [federativas] y a nivel municipal” (Inmujeres y CONAVIM, 2018: 18). Razón por la que los grupos de trabajo incorporaron en sus recomendaciones esta batería de medidas que tienen distintas finalidades, encaminadas todas ellas a generar el marco legal e institucional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia feminicida. Este catálogo de acciones corresponde a las medidas estructurales y de proceso que incorpora el MESECVI como parte de su seguimiento a las obligaciones de los Estados. Por lo que la ausencia de su implementación evidencia que México ha fallado en adoptar las Convención Belem Do Pará. Este contexto institucional dilata, obstaculiza e impide el goce y ejercicio de los derechos de las mujeres; así como su acceso al disfrute de políticas públicas orientadas a prevenir, atender y erradicar las violencias. Y tiene repercusiones importantes en la activación de la Alerta.

El que las medidas que integran la Alerta se enfoquen en elementos de carácter estructural puede socavar el objetivo que se pretende lograr con su activación, si no se acompaña de acciones específicas para identificar y proteger a las mujeres en mayor riesgo de violencia feminicida en una zona determinada. Por ello, resulta crucial la adopción de las cinco medidas y de las acciones para reparar el daño que establece la Ley como parte de la implementación de la alerta (Artículos 23 y 26), las cuáles han quedado difuminadas entre la cantidad de recomendaciones y observaciones que hicieron los grupos de trabajo y la propia Segob.

En este sentido, la autora del presente documento, difiere de la interpretación de la CNDH respecto de que las medidas de emergencia que contempla la AVGM:

“Son urgentes aun cuando no tengan un impacto inmediato en la disminución de feminicidios. Es decir, la urgencia no está determinada por la prontitud de los resultados, o por la inmediatez de los efectos deseados; sino por considerar que hay acciones que se tienen que llevar a cabo inmediatamente porque, de no hacerlo así, se tiende a la perpetuación de prácticas, modos de comprender el problema, acciones y omisiones que van en detrimento de los derechos de las mujeres, y que constituyen el espacio propicio para que la violencia feminicida exista y se reproduzca” (CNDH: 59).

Pues si bien, la existencia de estas medidas estructurales es fundamental para atender la violencia contra las mujeres, la violencia feminicida implica que hay mujeres en riesgo de padecer violencia extrema e, incluso, morir y que deben ser protegidas de forma inmediata, con estrategias específicas para lograr esta finalidad. Esto no puede esperar o colocarse en el mismo nivel de urgencia que, por ejemplo, modificar una legislación o dotar de equipo a una oficina. Se requieren respuestas excepcionales y prácticas, adaptadas

⁶ Para un registro detallado de las medidas y estados en donde se adoptaron revisar Inmujeres y Conavim (2018).

a cada contexto, para proteger la vida y la seguridad de las mujeres en mayor riesgo.

La Alerta ha derivado, así, en un mecanismo para exigir que se adopten medidas que tendrían que haberse implementado desde 2007, cuando entró en vigor la LGAMVLV. Esta omisión es una forma de violencia institucional, que no ha sido nombrada como tal en el proceso de activación de las Alertas, dejando en la impunidad a los responsables, sin reparar el daño causado a las mujeres por la violación a sus derechos y desdibujando el sentido de la AVGM.

Para restituir el sentido de la Alerta es de crucial importancia que los reportes de la zona de riesgo (tercera medida que contempla el artículo 23 de la Ley) den cuenta, con precisión, de las particularidades de la violencia feminicida en la zona en la que se activó la Alerta. De esta manera será posible determinar las medidas e indicadores que deben ser adoptados, distinguiendo qué grupos de mujeres se encuentran en mayor vulnerabilidad, para aminorar los factores de riesgo bajo el principio de debida diligencia. En este sentido, hay coincidencia con Correa et., al (2016: 5) quienes indican que:

Se debe tener identificado no solo el territorio en el que la violencia o la discriminación tienen lugar, sino la naturaleza exacta del problema: su magnitud, su prevalencia y sus causas. Para que funcione, la AVG[M] debe contar con una definición clara y acotada del problema a partir de la cual sea posible establecer objetivos concretos y evaluables.

En este orden de ideas, identificamos que las Alertas sí incorporan medidas que ayudarían a generar la información sobre las manifestaciones, orígenes y comportamiento de la violencia feminicida en una zona determinada, pero estas se pierden entre el abanico de acciones a implementar. En el cuadro 2 distinguimos acciones que aparecen en las declaratorias de Alerta, dentro del rubro de medidas de prevención y entre las medidas de justicia y reparación.

Elaborar diagnósticos estatales que permitan identificar las problemáticas particulares de cada región.
Integrar y actualizar el Banco Estatal de Datos e Información sobre Casos de Violencia contra Mujeres.
Elaborar una unidad de contexto para la investigación de feminicidios, homicidios dolosos de mujeres, violencia sexual y desaparición mediante la elaboración de análisis antropológicos, sociológicos y psicosociales.
Elaborar un mapeo de delitos cometidos contra mujeres, particularmente feminicidios, homicidios dolosos, violencia sexual, desaparición y sus tentativas.
Todo lo anterior con la finalidad de generar políticas públicas focalizadas en la atención y erradicación de la violencia feminicida contra las mujeres.

Tabla 2. Medidas que permitirían identificar la violencia feminicida en una zona particular. Elaboración propia con información de Inmujeres y CONAVIM (2018), informes y declaratorias de alerta disponibles en CONAVIM (2021).

En conjunto estas medidas ayudarían a identificar las acciones que tendrían que instituirse como parte de la Alerta para que ésta combata efectivamente las violencias feminicidas en una zona particular, distinguiendo a los grupos de mujeres en mayor riesgo de sufrirla. Por otro

lado, consideramos que el resto de medidas que integran las Alertas y que forman parte de los deberes del Estado deben exigirse por separado pero coordinadamente con la Alerta. Para ello, proponemos la exigencia de investigar y reparar la violencia institucional cometida por las autoridades responsables, garantizando el principio de no repetición para exigir que no vuelvan a tener lugar los hechos que dieron lugar a las violaciones de los derechos humanos⁷.

Seguimiento

El seguimiento del proceso de activación e implementación de las Alertas ha resultado confuso, en parte, porque se encontraba disperso en los institutos estatales de mujeres y porque que cada Grupo de trabajo generó sus propios criterios de seguimiento. Cabe aclarar que, en el presente sexenio -encabezado por el presidente Andrés Manuel López Obrador- se han generado mayores esfuerzos por recuperar la información en la página de Conavim y para actualizarla más continuamente. En ese orden, identificamos que apenas en año pasado se socializó un instrumento que tiene como finalidad desarrollar una metodología uniforme para confeccionar los informes anuales de cumplimiento de las Alertas (CONAVIM, 2020).

En los estados en los que se declaró la Alerta, el grupo de trabajo se convirtió en el Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario que dará seguimiento a las medidas implementadas. Otra dificultad consiste en que se ha determinado que el ejecutivo estatal es el interlocutor de Conavim y del grupo de trabajo, en este contexto ¿cómo cerciorarse de que los municipios, la federación, el poder judicial y el ejecutivo cumplan su parte en la articulación de medidas de emergencia? Además, la normativa no establece la periodicidad con la que se evaluarán los avances ni la manera en la que se impulsará su implementación, es decir ¿qué pasa si no se cumplen? Este es un problema real que podría agravarse pues según expresó la titular de CONAVIM, el avance registrado -hasta marzo del presente año- en las acciones de las Alertas corresponde apenas al 10% (Forbes, 2021). Por otro lado, ni la Ley ni el reglamento establecen que la organización o comisión solicitante participen en este proceso seguimiento y monitoreo. Su papel queda reducido al de requerir la activación de la Alerta.

Los procesos de implementación y seguimiento son distintos en cada estado, pues participan actores distintos, de tal manera y puede perderse experiencia e información que pueda ser de utilidad en los procesos iniciados en otras entidades o para consolidar los que se encuentran activos. Por ello, el papel de las y los representantes de los organismos federales que participan en los procesos de todas las entidades resulta relevante para integrar información útil y hacer una valoración del proceso a nivel nacional. Por esta razón, resultan de enorme valía los informes elaborados por la CNDH y el CONAVIM (Inmujeres y CONAVIM, 2018) que ayuden a detectar problemas comunes y a orientar soluciones. Esta información también resulta útil para las organizaciones y sociedad civil interesadas en monitorear las AVGM y puede dar pie a importantes modificaciones

7 Este argumento lo hemos desplegado con mayor detalle en Jiménez (2021), sobre todo a partir de la definición y ampliación del concepto de violencia feminicida.

en la Ley y su reglamento, para mejorar y complementar el mecanismo.

Un último punto, relacionada con el seguimiento de la Alerta, tiene que ver con que los indicadores establecidos son, en su mayoría, son estructurales y de tipo cuantitativo. Es decir, se refieren a adoptar medidas, protocolos, legislaciones, pero esto no garantiza su implementación, ni su eficacia, tampoco el que se incorporen estándares de derechos humanos en su diseño. Un gobierno estatal, puede demandar que se levante la Alerta (un procedimiento ambiguo, pues no está reglamentado en la Ley) sin haber reducido el número de feminicidios, víctimas de trata o de agresiones sexuales, por ejemplo. Por lo que los indicadores de la AVGM, en consonancia con su objetivo, tienen que ser fundamentalmente de resultado. Por último, los indicadores tendrían que estar alineados a las medidas de implementación y de reparación desglosadas en los artículos 23 y 26, lo que permitiría transparentar y judicializar este derecho.

CONCLUSIONES

A lo largo de este trabajo se ha argumentado que la Alerta debe ser interpretada en apego al texto de la LGAMVLV que precisa, con claridad sus objetivos e implementación. Para mayor precisión, tiene que articularse esta interpretación con el concepto de violencia feminicida y con el de violencia institucional, recuperando los estándares y mecanismos que se han desarrollado para orientar la acción del Estado en el marco del derecho internacional de los derechos humanos, lo cual, además, es una obligación por parte de las autoridades.

La Alerta tiene como objetivo fundamental proteger a las mujeres de la violencia feminicida en una zona determinada, por lo tanto, toda la investigación, acciones y seguimiento tiene que orientarse a ello. La violencia feminicida, es una forma de violencia de género que coloca en riesgo de muerte a las mujeres, pero también es resultado del entrecruzamiento de distintas dinámicas que deben analizarse en cada contexto para determinar las medidas más eficaces e indicadores. Los resultados de la Alerta tienen que reflejarse en la disminución de muertes, asesinatos y formas más graves de violencia que sufren las mujeres en las zonas en donde se activó.

La violencia institucional, como se ha indicado, refiere a las acciones y omisiones de los agentes del Estado que tienen como resultado entorpecer el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, así como el disfrute de políticas públicas encaminadas a prevenir, sancionar y erradicar la violencia de género. Esta violencia está presente en la falta de implementación de la LGAMVLV, en los retrasos para decretar las Alertas, pero también en la ausencia (o escasos) avances frente a los compromisos que tienen el país en la arena del derecho internacional de los derechos humanos. Esto tiene como efecto la presencia y aumento de la violencia feminicida, por lo que el Estado y sus agentes son responsables del alza de muertes violentas de mujeres, de víctimas de trata y desaparición, entre otros daños graves cometidos contra mujeres y niñas en el país. Es imperativo reconocer este hecho, investigarlo y repararlo, considerando también la garantía de no repetición.

Como vemos, en su implementación, La Alerta se ha vuelto una herramienta para exigir que se cumpla la LGAMVLV,

que se fortalezca el Estado y se promueva el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, pero éste no es el objeto fundamental de la Alerta. Cuando las recomendaciones los grupos encargados de analizar el contexto de violencia apuntan a exigir que se materialicen los compromisos que están ya estipulados en la Ley, se está evidenciando que la LGAMVLV y el artículo 1ero constitucional, además de Belem Do Pará y CEDAW no se están observando y que esta omisión se realiza en un contexto de impunidad.

En este contexto, si bien, la CNDH valora que la Alerta ha servido "como un medio para colocar sobre las agendas estatales el tema de la violencia contra las mujeres (...) [y que] a través de este procedimiento es posible (o potencialmente posible) que a actores relevantes se coordinen para discutir sobre los por qué y los cómo de la violencia (CNDH: 7). Ello implica un avance respecto del nivel en que se encontraba la adopción de medidas orientadas a proteger el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia, pero también entraña el riesgo de que los resultados de la Alerta lleguen hasta ahí y se pierda la especificidad del fin para el que el mecanismo fue diseñado.

Los indicadores de seguimiento de las medidas implementadas se refieren al fortalecimiento de la estructura del Estado, pero no se establecen medidas de evaluación que permitan conocer el impacto o resultado de las medidas adoptadas. En lo que el Estado sale de su rezago en relación a la adopción de medidas estructurales, mujeres y niñas en el país continúan experimentando violencia feminicida y violencia institucional. Los indicadores buscan valorar el avance en las acciones implementadas por el Estado, pero no la eficacia de las mismas para enfrentar la violencia feminicida.

Por otro lado, como se indicó los procesos para la Activación de la Alerta son largos y, pueden pasar hasta dos años entre que se solicita la alerta y que se dispone su activación o que ésta se determine improcedente. En este sentido, el proceso que estipula el reglamento de la LGAMVLV de ofrecer seis meses a los Estados para que implementen las medidas que indica el grupo de investigación y luego ampliar el plazo seis meses más o, simplemente, señalar que ésta se valorará periódicamente desestima el carácter de urgencia que tiene la Alerta.

Cuando se pretendía que la Alerta fuera una herramienta para que las organizaciones de la sociedad civil exijan actuación a los tres niveles de gobierno, su actuación se reduce solamente a la solicitud de activación del mecanismo. Son raros los casos en donde la valoración de las acciones del Estado se realiza con la presencia de la solicitante. De modo que nuevamente el Estado toma la rienda del proceder del mecanismo y de valorar los resultados del mismo. Además hay organizaciones, como Católicas por el Derecho a Decidir que han acompañado procesos en varios estados ¿cómo recuperar su expertise? ¿Existe vinculación entre las solicitantes y organizaciones que dan seguimiento en los Estados? Falta establecer rutas para incorporar la experiencia, conocimientos y preocupaciones de las organizaciones de la sociedad civil en este seguimiento, así como las demandas e intereses de sobrevivientes de violencia feminicida. También urge precisar el seguimiento de Conavim al proceso de activación de las Alertas y las facultades con las que cuenta para demandar la efectiva realización de las medidas que

incorpora la Alerta.

En resumen, la LGAMVLV ha desarrollado un léxico y la promesa de la actuación comprometida del Estado para enfrentar la violencia contra las mujeres. En este marco, los alcances de la ley, su interpretación y la demanda de su operacionalización -particularmente en lo que se refiere a la Alerta- se han constituido en un eje de lucha para las organizaciones feministas, quienes han peleado legal, conceptual y mediáticamente para precisar su sentido y exigir su activación, en el marco de la violencia creciente contra las mujeres. En esta lucha, también hay riesgos, si la Alerta no se interpreta de manera adecuada, redundará en que continúe el asesinato o muerte de las mujeres más vulnerables. Por ello se insiste en este trabajo en recuperar la especificidad de la violencia feminicida y en restituir su importancia a la violencia institucional, amparada en el conjunto de compromisos de derechos humanos que deben cumplir las autoridades.

La Ley y su reglamento, también debe reconocerse, tiene omisiones y ambigüedades que es necesario evidenciar a propósito de la implementación de las Alertas que ya se han declarado y corregir bajo el principio pro persona, es decir, adoptando la redacción e interpretación y resulte de mayor beneficio para las mujeres del país.

REFERENCIAS

- Bastida, Leonardo. 2014. Alertas Ignoradas. *La Jornada*. 12/07/2017.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. s.f. *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*. 2/10/2017.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. s.f. *Por la vida y la libertad de las mujeres. 1er informe sustantivo de actividades, 14 de abril 2004 al 14 de abril 2005*. 21/11/2017.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión LIX Legislatura y Comisión Especial para Conocer y Dar Seguimiento a las Investigaciones Relacionadas con los Femicidios en la República Mexicana. 2006. *Violencia feminicida en la República Mexicana*.
- Chablé, Socorro. s.f. Que comité de expertas" declare la AVG. *Por esto!*. 7/03/2018.
- CNDH. s.f. *Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como integrante de los grupos de trabajo que dan seguimiento a los procedimientos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres*. 23/11/2017.
- CNDH. 2017. *Voto Razonado*. 2/10/2017.
- CONAVIM, 2021. *Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres*. 26/09/2021.
- CONAVIM, 2020. *Metodología para la elaboración del Informe Anual de Cumplimiento de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres*. 28/09/2021.
- CONAVIM, 2017. ¿Cuáles son las Alertas de Violencia de Género contra las Mujeres declaradas en México?. 23/02/2018.
- CONAVIM, 2016. ¿Cuáles son las principales diferencias entre el procedimiento de 2008 y el procedimiento actual?. 23/09/2017.
- Correa, Catalina; Ríos, Alejandra; Vela, Estefanía y Cejudo, Guillermo. 2016. *Alertas de género: consideraciones mínimas para la acción gubernamental (documento de discusión)*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE. 12/02/2018.
- Corte IDH. 2009. *Caso González y Otras ("campo algodonero") Vs. México*. 22/10/2017.
- Corte IDH. 1988. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. 22/10/2017.
- Damián, Angélica Lucía y Flores, José Alfredo. 2018. Femicidios y políticas públicas: declaratorias de alertas de violencia de género en México, 2015- 2017. *Perspectiva geográfica*, 23 (2): 33-57.
- El Colegio de Sonora. 2017. *Voto Razonado*. 16/02/2018.
- Forbes. 2021. *Estados incumplen con 90% de medidas por alertas de género: Conavim*. Consultado el 26/09/2021. www.forbes.com.
- Goche, Flor. 2013. Alerta de Violencia de Género: letra muerta. *Contralínea*. 14/10/2017
- Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), 2014. *Alerta de violencia de género, figura para proteger los derechos de las mujeres*. Comunicado de Prensa No. 34.19/09/2017.
- INMUJERES, ONU Mujeres, CONAVIM (2020). *La violencia feminicida en México. Aproximaciones y tendencias*. 25/09/2020.
- Jiménez, Elsa Ivette. 2021. Apuntes para revisar y continuar desarrollando el concepto de violencia feminicida en el marco de la activación de la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en México. *Anuario de Derechos Humanos 2020*, 115-134. Puebla: Instituto de Derechos Humanos Ignacio Ellacuría (IDHIE) de la Ibero Puebla.
- Lagarde, Marcela. 2007. Por los derechos humanos de las mujeres: la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. 49(200). 18/11/2017.
- ONU Mujeres. 2018. *Comité CEDAW emite observaciones a México sobre derechos de las mujeres luego de 9ª revisión*. 26/09/2021.
- Organización de Estados Americanos (OEA). 2015. *Guía práctica para la aplicación del sistema de indicadores de progreso para la medición e implementación de la Convención Belem Do Pará*. 6/10/2017.
- México Evalúa. 2020. *En 2020, el 98.6% de los casos de violencia sexual no se denunciaron*. Comunicado. 26/09/2021.
- Muedano, Marcos. 2017. Imparable, el crimen contra las mujeres; cifras del Inegi. *Excelsior*. Consultado 17/03/2018.
- Muro, Adriana. S.f. *Alerta de violencia de género: Análisis de las problemáticas y desafíos que enfrenta la declaración de alerta para prevenir y erradicar la violencia contra las mujeres en México*. 9/10/2017.
- OACNUDH. 1992. *CEDAW. Recomendación general 19*. 5/11/2017.
- Observatorio de medios. 2021. *Esta semana se aprobó la declaratoria de AVGM en Chihuahua, Tlaxcala y Sonora, luego de años de estar en proceso*. 26/98/2021.
- ONU Mujeres, Inmujeres, LXI Legislatura, Cámara de Diputados (2012). *Violencia feminicida en México. Características, tendencias y nuevas expresiones en las entidades federativas, 1985-2010*. México D.F: ONU,

Inmujeres, LXI Legislatura. 11/09/2017.

Rodríguez, Nora. 2017. *Una mentira, el combate a la violencia contra la mujer. Siempre!*. 1/02/2018.

Zamora, Hazel. 2017. Frenan Alerta de Violencia de Género en Sonora, Tlaxcala y Tabasco. *Página abierta*. 13/01/2018.

Informes y otros documentos de consulta

Voto razonado de la representante del Instituto Estatal de las Mujeres en el Estado de Tabasco (s.f). 18/02/2018.

CONAVIM. 2021. Informes de grupos de trabajo y declaratorias de Alerta de Género contra las Mujeres. Sección documentos. 25/09/2021.