



CENTRO REGIONAL DE DEFENSA
DE LOS DERECHOS HUMANOS
**JOSE MA. MORELOS
Y PAVÓN, A.C.**
(POR UNA SOCIEDAD FRATERNAL
Y UNA VIDA DIGNA)

**FUNDACIÓN PARA
LA JUSTICIA**
Y EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO

**Centro
Prodh**
CENTRO DE DERECHOS HUMANOS
MIGUEL AGUSTÍN PRO JUÁREZ A.C.

Centro Diocesano para
los Derechos Humanos
FRAY JUAN DE LARIOS, A. C.

CADHAC
CIUDADANOS EN APOYO A LOS
DERECHOS HUMANOS, A.C.

OCNF
OBSERVATORIO CIUDADANO
NACIONAL DEL FEMINICIDIO

CEDEHM
Centro de Derechos Humanos de las Mujeres A.C.

i(dh)eas
Litigio Estratégico en Derechos Humanos, A.C.

fundar
Centro de Análisis e Investigación

TLACHINOLLAN
CENTRO DE DERECHOS HUMANOS DE LA MONTAÑA

INFORME ALTERNATIVO DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL A LAS RESPUESTAS REMITIDAS POR EL ESTADO MEXICANO SOBRE LAS RECOMENDACIONES PRIORITARIAS DEL COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA DE LAS NACIONES UNIDAS

México, 30 de junio de 2016

ÍNDICE

	Pág.
I. INTRODUCCIÓN	2
II. RESPECTO DE LAS RECOMENDACIONES PRIORITARIAS ESTABLECIDAS POR EL COMITÉ	3
A. En relación con el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED)	3
B. Sobre la búsqueda de personas desaparecidas e identificación forense	6
i. Búsqueda en vida	7
a. Falta de aplicación del Protocolo Homologado de Búsqueda de Personas Desaparecidas e Investigación del Delito de Desaparición Forzada	7
b. La ineficacia de la Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas (FEBPD)	12
c. Un caso reciente de desaparición forzada que muestra la falta de implementación de protocolos de búsqueda	13
ii. Búsqueda sin vida	17
a. Iniciativas ciudadanas de búsqueda de restos en fosas clandestinas	
b. Mecanismos de Búsqueda Inmediata impulsados por la sociedad civil en colaboración con los gobiernos locales	19
c. Búsqueda de restos de personas en fosas clandestinas e identificación forense: Base de datos Ante Mortem-Post Mortem	21
C. Respecto de la búsqueda e investigación de los casos de desaparición y en caso de hallarse restos su identificación y restitución	22
a. De la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes y el Mecanismo de apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación	22
b. Comisión Forense	24
c. Sobre los procedimientos ante la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales	26
d. Ausencia de mecanismos internos de control efectivos al interior de la PGR	27
e. Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)	27
f. De la Iniciativa Regional de Cooperación con los Procuradores y fiscales Generales de El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala y Honduras	27
g. Sobre la búsqueda, localización y liberación de personas desaparecidas	28
III. OTROS TEMAS DE PREOCUPACIÓN	28
a. Falta de implementación de medidas cautelares dictadas por el Comité por parte del Estado mexicano	28
b. Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Desaparición de Personas	28
c. Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV)	32
IV. EL CASO AYOTZINAPA: RECOMENDACIONES DEL GIEI COMO PUNTO DE PARTIDA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL COMITÉ	33
V. CONCLUSIONES Y PETICIONES	40

I. INTRODUCCIÓN

Durante el año 2014 el Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU (en adelante, “CED” o “el Comité”) llevó a cabo la evaluación del cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado mexicano, en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas. En este proceso diversas organizaciones de familiares de personas desaparecidas y de la sociedad civil presentaron informes y participaron de diferentes maneras para hacer llegar información al Comité sobre esta grave problemática. Las organizaciones agradecemos la apertura del Comité para facilitar la participación y escuchar al mayor número de organizaciones que enfrentaban dificultades para trasladarse a las sesiones con organizaciones de la sociedad civil en Ginebra, aprovechando las posibilidades que brinda la tecnología.

El CED emitió sus observaciones finales en febrero de 2015 y estableció tres recomendaciones prioritarias sobre las que el Estado debería informar en un plazo de un año. El Estado presentó su informe de seguimiento en febrero de 2016. En su respuesta, el Estado mexicano destaca el impulso de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Desaparición de Personas, el fortalecimiento del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), incluyendo una herramienta en el sitio web para que se pueda enviar por internet una denuncia de la desaparición y que ésta resulte en el inicio de una investigación por desaparición, y la publicación de información por parte de la PGR sobre investigaciones de desapariciones y de desapariciones forzadas en datos abiertos.

En relación al mecanismo transnacional de búsqueda, el Estado mexicano señala la creación de la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes y el Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación, entre otras medidas. Asimismo, el Estado mexicano destaca la transformación de la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas y la entrada en vigor del Protocolo Homologado para la Investigación del Delito de Desaparición Forzada en todo el país y la base de datos Ante Mortem/Post Mortem y la Base de Datos Genéticos, denominada CODIS.

Las organizaciones que suscribimos el presente informe¹ observamos con preocupación que las desapariciones de personas continúan en aumento², y la mayoría permanecen en una situación de impunidad. En algunos de los supuestos avances que presenta el Estado mexicano, tenemos evidencia de que se trata de cambios cosméticos para simular el cumplimiento de las recomendaciones del Comité, y que no cuentan con estructuras operativas que garanticen la búsqueda de personas desaparecidas. En otros casos, los esfuerzos reales de los servidores públicos no se ven acompañados del compromiso del Estado en su conjunto para enfrentar las desapariciones en el país. Persisten deficiencias estructurales en la búsqueda e investigación de las desapariciones forzadas y por particulares que van desde la falta de recursos suficientes y personal especializado, hasta actitudes de servidores públicos que continúan optando por estigmatizar y criminalizar a las víctimas para evadir su responsabilidad de iniciar la búsqueda inmediata y la investigación.

¹ Informe que presentan el Centro de Derechos Humanos de la Montaña “Tlachinollan”, el Centro de Derechos Humanos de las Mujeres (CEDEHM), el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, el Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, A.C., Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos A.C. (CADHAC), la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD), Fundar, Centro de Análisis e Investigación A.C., I(dh)eas Litigio Estratégico en Derechos Humanos y el Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio (OCNF).

² Según el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y Extraviadas, al día de hoy existen más de 28,000 personas desaparecidas en México.

Esta situación ha llevado a que los familiares de personas desaparecidas, movidos por la necesidad de saber el paradero de su familiar y frente a la negligencia de las autoridades, emprendan acciones de búsqueda e investigación por su propia cuenta en contextos de alto riesgo. La ausencia de medidas de protección para los familiares profundiza su vulnerabilidad frente a casos que involucran organizaciones de la delincuencia organizada. En este sentido, lamentamos el asesinato del Señor José Jesús Jiménez Gaona, quien buscaba a su hija desaparecida desde 2011 y era integrante de la Brigada Nacional de Búsqueda de personas desaparecidas, que murió al ser atacado con disparos en Poza Rica, Veracruz, el pasado 22 de junio. Como consecuencia del ataque, su esposa Francisca Vázquez Mendoza fue gravemente herida.

Las organizaciones que presentamos este informe confiamos en que el escrutinio internacional fortalece las voces de los familiares de personas desaparecidas que continúan buscando verdad y justicia, y luchando por el derecho de que sus familiares sean buscados, y en el caso de haber fallecido, enterrarlos dignamente.

II. RESPECTO DE LAS RECOMENDACIONES PRIORITARIAS ESTABLECIDAS POR EL COMITÉ

En este apartado nos referiremos a las tres recomendaciones prioritarias previstas por el Comité, en el orden establecido en el documento de observaciones finales: i) registro único de personas desaparecidas; ii) personas migrantes desaparecidas; y iii)

A. En relación con el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED)

En sus observaciones finales respecto de México, el Comité estableció como prioritaria la siguiente recomendación:

18. El Estado parte debería adoptar las medidas necesarias a fin de contar con un registro único de personas desaparecidas a nivel nacional que permita establecer estadísticas confiables con miras a desarrollar políticas públicas integrales y coordinadas encaminadas a prevenir, investigar, sancionar y erradicar este delito aberrante. Dicho registro debería, como mínimo: a) reflejar de manera exhaustiva y adecuada todos los casos de personas desaparecidas, incluyendo información acerca del sexo, edad y nacionalidad de la persona desaparecida y lugar y fecha de desaparición; b) incluir información que permita determinar si se trata de una desaparición forzada o de una desaparición cometida sin ninguna participación de agentes estatales; c) permitir generar datos estadísticos respecto de casos de desaparición forzada aun cuando hayan sido esclarecidos; y d) ser completado con base en criterios claros y homogéneos y actualizado de manera permanente. En este contexto, el Estado parte debería valerse de la oportunidad que ofrece el hecho de que la reglamentación de la ley del RNPED aún esté pendiente para asegurar que cumpla con los criterios antes expuestos. Asimismo, debería adoptar las medidas necesarias para garantizar que las autoridades encargadas de ingresar los datos pertinentes lo hagan de manera uniforme, exhaustiva e inmediata luego de que se tenga conocimiento de una desaparición.³

Las organizaciones que suscribimos el presente informe observamos que los registros de personas desaparecidas presentan limitaciones internas, inherentes a su diseño, que dificultan la

³ Comité contra la Desaparición Forzada. **Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención** (en adelante, "observaciones finales sobre México"). Doc. ONU CED/C/MEX/CO/1 de 5 de marzo de 2016, párr. 18.

obtención de información a partir de los datos contenidos. De manera general estos registros no se presentan en datos abiertos. A pesar de que la PGR ha presentado una base de datos del fuero federal en este formato, la mayor parte de los casos que se reportan en el RNPED son del fuero común. El RNPED continúa sin aportar información sobre los casos en los que se presume que se trata de una desaparición forzada u otros delitos, y no muestra la información sobre el número de personas que fueron encontradas, si se encontraron con vida o sin vida, y el estado de las investigaciones.

Por otro lado, la PGR publicó otra base de datos sobre desaparición de personas en el fuero federal, disponible en <http://www.pgr.gob.mx/Transparencia/Paginas/desaparicion-personas.aspx>. Esta base de datos refleja 612 casos, y muestra datos desagregados por sexo, distingue entre desaparición y desaparición forzada, muestra personas localizadas desagregando localizaciones con y sin vida, y personas desaparecidas y víctimas de desaparición forzada que ya no se buscan. Sin embargo, en ningún lugar se explica cuál es el criterio por el cual ya no se buscan⁴. En la página web la PGR señala que “la base de datos aquí disponible es información sobre frecuencia estadística y no es aquella que la Procuraduría General de la República envía mes con mes al Secretariado Ejecutivo del sistema Nacional de Seguridad Pública para la actualización del RNPED”. De tal forma que la PGR ha generado dos bases de datos con información estadística contradictoria sobre el número de personas desaparecidas, y cuyo diseño incluye diferentes variables.

La proliferación de bases de datos abona a la confusión, más que al esclarecimiento de los patrones delictivos con que las desapariciones son cometidas y a orientar las acciones de búsqueda. Además, no aportan prácticamente ninguna información relevante a los familiares, más que saber si su familiar desaparecido está incluido en el registro o no.

Al mismo tiempo, observamos que los registros arrastran las deficiencias que se originan en la documentación de los casos y el levantamiento de los datos. Por ejemplo, en la medida en que no existe una tipificación homologada en los estados del delito de desaparición forzada y desaparición por particulares, estos casos se registran bajo otras figuras y no reflejan la situación de la desaparición en el país. Preocupa además que en el caso del registro del Fuero Común incluido en el RNPED existen 1945 casos de personas desaparecidas en los que no se especifica su nacionalidad.

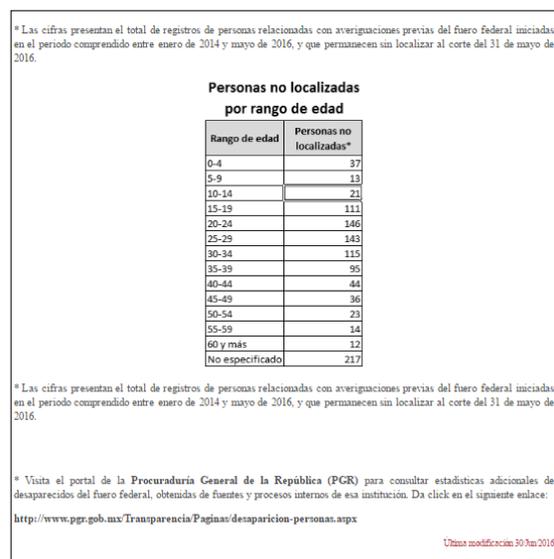
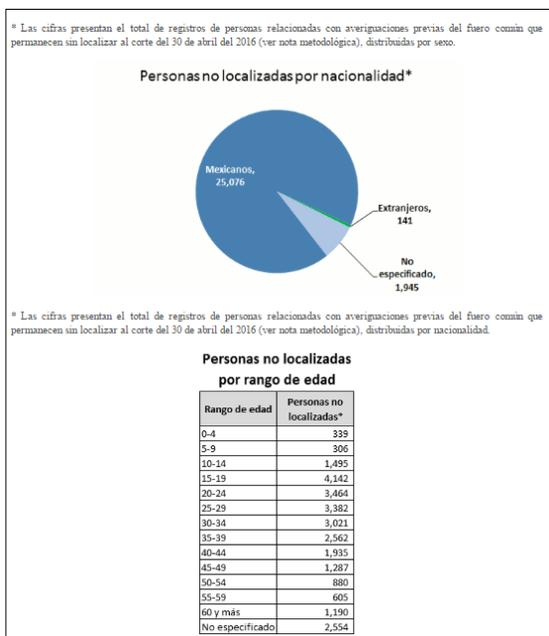
Por otra parte, si bien es cierto que la consulta en la base de datos contiene datos por sexo, edad y nacionalidad, hasta el momento dicha base de datos no contempla en sus registros información respecto de etnia, señas particulares y condición de discapacidad⁵ contrario a lo manifestado por el Estado Mexicano.

⁴ A pesar de que las organizaciones solicitamos esta información, la PGR respondió que la instancia encargada de generar la información es el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, y que además la Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas que depende de la Subsecretaría de Derechos Humanos y Servicios a la Comunidad no está obligada a generar información ad hoc para responder a una solicitud de acceso a la información (Folio 0001700068116). De tal forma que se desconoce con qué criterios la FEBPD decide dejar de buscar a una persona desaparecida, a pesar de que estos casos suman 208.

⁵ La Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y el Centro de Derechos Humanos de las Mujeres realizaron búsquedas en el portal del RNPED de los casos registrados por Entidad Federativa durante el mes de junio del presente año y en ningún resultado arrojado se observaron los datos que, según el estado Mexicano, a integrado en el sistema de consulta. Dirección electrónica <https://rnped.segob.gob.mx/>

En tal sentido, a continuación se presentan imágenes y gráficas que demuestran lo informado por el Estado:

Asimismo, como se demuestra en las gráficas retomadas de la parte estadística del RNPED que se encuentra en el portal del Secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública⁶, se evidencia que no solo no existe cierta información (como la discapacidad), sino que en otros casos no hay la suficiente información desagregada o existe alguna que no es clara, como la nacionalidad de las personas u otros datos indefinidos:



En tal sentido, existen diversos datos que son urgentes de ser incluidos en el registro a fin de evidenciar la problemática y tomar las políticas públicas necesarias, adecuadas y proporcionales al caso concreto. En este sentido, queremos resaltar la invisibilización de dos sectores de población: las personas migrantes y los niños, niñas y adolescentes ya que es este último sector el que constituye más del 30% del total de personas desaparecidas.

⁶ Consulta realizada por las organizaciones el día 30 de junio en los siguientes portales:
<http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/estadisticas-fuero federal.php>
<http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/estadisticas-fuero comun.php>

Hasta la fecha, no existen datos estadísticos en México sobre el número de personas migrantes desaparecidas. No es una categoría que incluye el RNPED. Reiteramos la necesidad de que en dicha base de datos se especifique la categoría migrante como un dato que ayude a la instrumentación de la herramienta que pretende ser el registro mencionado. Es importante mencionar que esta categoría debe ser contemplada desde su ingreso en la averiguación previa esto, de no ser así, contribuye a la invisibilización de la población migrante en casos de desaparición. Es igualmente importante tener en cuenta que las personas migrantes durante su tránsito por México, cuando son detenidas, ya sea por autoridades o por particulares, comúnmente no proporcionan sus datos verdaderos de identificación, ya sea por temor o por protección de sus familiares.

Finalmente, las organizaciones que presentamos este informe reiteramos que el Estado mexicano ha incumplido con la recomendación prioritaria del CED de establecer un Registro Único de Personas Desaparecidas, y en su lugar ha creado más registros que abonan a la confusión. Sin embargo, el registro que se refiere a los casos en el fuero común y que acumula hasta la fecha 27,162 de las 28,189 personas desaparecidas incluidas en el RNPED no ha sido mejorado en lo más mínimo.

A pesar de las deficiencias del RNPED y otras bases de datos, la información estadística disponible muestra un alarmante incremento de las desapariciones durante la presente administración del Presidente Peña Nieto. Asimismo, la dificultad de mejorar el registro del fuero común es una muestra de las deficiencias estructurales que existen en las procuradurías locales para documentar y clasificar los casos de manera adecuada.

Por ello, instamos atentamente al Comité para que a su vez recomiende que esta base de datos, cuya utilidad está ligada al avance de las investigaciones de los casos de desapariciones, contemple dentro de sus registros fotografías de las personas extraviadas, las cuales podrían beneficiar a la misma búsqueda.

B. Sobre la búsqueda de personas desaparecidas e identificación forense

La búsqueda de las personas desaparecidas es, sin duda, la demanda fundamental de las organizaciones de familiares de personas desaparecidas. En este sentido, el CED manifiesta su preocupación en relación a que, según los informes recibidos, la búsqueda de las personas desaparecidas no siempre se inicia de forma inmediata (párrafo 40) y dispone como una de las observaciones prioritarias al Estado mexicano “redoblar sus esfuerzos con miras a la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, para la búsqueda, respeto y restitución de sus restos” (párrafo 41). En particular, el Comité recomendó:

- a) Garantizar en la práctica que cuando se tenga noticia de una desaparición se inicie la búsqueda de oficio y sin dilaciones de modo de acrecentar las posibilidades de encontrar a la persona con vida;
- b) Asegurar que la búsqueda sea llevada adelante por las autoridades competentes con la participación de los allegados de la persona desaparecida;
- c) Fortalecer la Base de Datos Ante Mortem – Post Mortem, asegurar que esté plenamente operativa en todas las entidades federativas a la mayor brevedad posible, y garantizar que sea completada con la información pertinente de todos los casos de personas desaparecidas, sin excepción, en estricta conformidad con los protocolos relevantes;
- d) Fortalecer la Base de Datos Genéticos de la PGR con miras a garantizar que incorpore información relativa a todas las personas que hubieran desaparecido en el Estado parte;

e) Garantizar la efectiva coordinación, cooperación y cruce de datos entre los órganos con competencia para la búsqueda de personas desaparecidas e identificación de sus restos cuando hubieran fallecido y asegurar que cuenten con los recursos económicos, técnicos y de personal necesarios.

A continuación las organizaciones que suscribimos el presente informe aportamos información sobre los puntos anteriores en dos grandes secciones, búsqueda en vida y búsqueda de restos de personas en fosas clandestinas e identificación forense.

i. Búsqueda en vida

a. Falta de aplicación del Protocolo Homologado de Búsqueda de Personas Desaparecidas e Investigación del Delito de Desaparición Forzada

La experiencia muestra que la demora en iniciar las acciones de búsqueda de las personas desaparecidas disminuye las probabilidades de encontrar a la persona con vida e incluso de dar con su paradero. Actualmente existen en algunas entidades federativas protocolos que establecen las acciones inmediatas para la búsqueda de oficio o tras la denuncia de la desaparición de una persona, y las acciones de coordinación entre las autoridades encargadas de la búsqueda, investigación y atención a víctimas⁷.

Asimismo, el Estado mexicano informa al CED que “toda autoridad ministerial que tenga noticia de una desaparición, está obligada a iniciar, de oficio y sin dilaciones, la búsqueda de la persona desaparecida. Así lo establece el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y la Investigación del Delito de Desaparición Forzada, que detalla los pasos a seguir para activar las acciones de búsqueda. El Protocolo contempla acciones inmediatas que deben adoptarse dentro de las primeras 24 horas posteriores a cualquier desaparición; acciones puntuales entre las 24 y las 72 horas, y finalmente acciones que deben tomarse una vez que han transcurrido las primeras 72 horas (párrafo 30). Además, el Estado comunica al CED que a partir del 19 de agosto de 2015, la aplicación a nivel nacional de este protocolo es obligatoria.

Sin embargo, en la práctica, la mera existencia de los protocolos no garantiza la búsqueda inmediata de las personas desaparecidas y los familiares de personas desaparecidas continúan enfrentando obstáculos y maltrato a la hora de interponer una denuncia, tanto en las procuradurías o fiscalías locales, como en la Procuraduría General de la República. Las organizaciones que suscribimos el presente informe tenemos evidencia de que en la práctica las autoridades no implementan el Protocolo Homologado de Búsqueda en casos recientes, incluso cuando los familiares aportan información para la búsqueda y localización de la persona desaparecida, o que se utilice el Protocolo como guía para complementar la información de los expedientes en los casos ocurridos en el pasado.

Desde el punto de vista de las organizaciones que suscribimos este informe y la evidencia recabada, el Protocolo no se implementa por cuatro razones principales, que se explican a continuación.

▪ Falta de conocimiento del Protocolo y capacitación de Ministerios Públicos y policía ministerial

Según información recabada para la elaboración de este informe, en la Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas (FEBPD) de la PGR, hasta la fecha no se ha llevado a cabo capacitación alguna a los agentes del Ministerio Público Federal, policía ministerial y

⁷ Algunos de los estados que cuentan con protocolos de búsqueda son la Ciudad de México, Nuevo León, Veracruz y Colima.

personal de apoyo. Los agentes del Ministerio Público adscritos a la Fiscalía desconocen la existencia del instrumento, su contenido y en casos puntuales han manifestado que no es de obligatoria aplicación. Esto resulta preocupante porque se trata de la instancia federal encargada de la búsqueda de personas desaparecidas y pone en entredicho que efectivamente esté especializada para este fin. En el caso de las fiscalías o procuradurías locales la situación no es muy diferente. Diferentes organizaciones de familiares de personas desaparecidas que a su vez acompañan a familiares dan cuenta de que el Protocolo en cuestión ni siquiera se conoce y, por tanto, no se aplica.

Por otro lado, no se ha implementado desde el Estado una campaña de difusión de dicho Protocolo, y el desconocimiento de este instrumento por los familiares de personas desaparecidas hace imposible su exigencia y profundiza su situación de vulnerabilidad frente a las autoridades. Por esta razón, organizaciones de la sociedad civil han hecho el esfuerzo de difundir el Protocolo tanto para servidores públicos como para víctimas⁸.

- **No existen los mecanismos de búsqueda, cruce de información y otras instancias mencionadas en dicho protocolo**

El Protocolo Homologado de Búsqueda de Personas Desaparecidas contempla una serie de procedimientos de recolección de datos y cruce de información, así como actuaciones ministeriales para la recolección de evidencias y búsqueda durante las primeras 72 horas. En este proceso, es el Ministerio Público quien conduce tanto las acciones de búsqueda como de investigación, para lo que se apoya en una serie de instancias, tales como *el Sistema Nacional de Información Ministerial (SNIMPD)*, que activa a su vez *el Mecanismo de Búsqueda Urgente*, operado por la *Red Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas*. Sin embargo, el Protocolo evidentemente no puede disponer u ordenar la creación de estas instancias y no existe acuerdo o norma alguna que mandate su creación, ni evidencias de que se encuentren en operación, de tal forma que hasta donde las organizaciones hemos podido indagar, a la fecha, estos mecanismos simplemente no existen.

La falta de estos mecanismos hace que el intercambio de información para la búsqueda de las personas desaparecidas se vuelva lento y burocrático. En el caso de la Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas de la PGR, algunas solicitudes de información que en el protocolo se contempla realizar durante las primeras 72 horas, en la práctica pueden tomar varios meses⁹ e incluso se pierde la posibilidad de acceder a estas por el tiempo transcurrido.

Adicionalmente, la descoordinación incluso dentro de la propia PGR es tal, que la FEBPD tiene dificultades para acceder a información de inteligencia generada por el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (CENAPI) o para acceder a información contenida en otras Averiguaciones iniciadas en otras subprocuradurías, como SEIDO. Asimismo, la falta de unidades de análisis de información y de contexto genera que una vez que se ha accedido a los datos solicitados, la Fiscalía tarde meses en procesarlos para obtener información relevante para la búsqueda.

⁸ La organización de la sociedad civil IDHEAS diseñó un formato de verificación para familiares que acuden a la FEBPD a efectos de que estos soliciten al Ministerio Público encargado de la investigación su aplicación y puedan detectar su grado de cumplimiento y una infografía sobre los pasos a implementar ordenados por el Protocolo, los cuales fueron impresos en tamaño poster y entregados a tanto a agentes del Ministerio Público de la FEBPD como a agentes ministeriales locales.

⁹ Dentro de estas solicitudes se encuentran, entre otras, las relacionadas con huellas digital a la autoridad electoral, cruce de información con la Plataforma México, información de telefonía, información de autoridades presuntamente involucradas en la desaparición, información de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, cámaras de seguridad y datos aportados por el Centro de Comando, Control, Comunicaciones y Cómputo (conocidos como "C4).

Uno de los elementos que establece el Protocolo es la obligación para el agente del ministerio público encargado de la investigación de realizar el estudio del contexto en el que se cometió la desaparición, para lo cual este funcionario deberá, entre otras acciones, realizar un análisis estratégico de la información y revisar el *modus operandi* y del mapa delictivo de la zona, solicitando al Equipo de Análisis Estratégico (EAE) información diversa de contexto, de acuerdo al lugar donde ocurrieron los hechos y a las posibles conexiones entre municipios y estados de organizaciones delictivas o de autoridades señaladas como presuntamente responsables.

Al respecto, hemos constatado que hasta el momento de elaborar este informe estos equipos no han sido conformados ni están operando. En el mejor de los casos, las denuncias son investigadas de manera aislada, sin tomar en cuenta elementos tan importantes como el espacio geográfico en el que habría ocurrido la desaparición con las condiciones, características, incidencia del delito y recurrencia o los casos previos de desaparición forzada.

- **Falta de personal ministerial especializado y suficiente, así como de policía de investigación**

El Protocolo Homologado de Búsqueda de Personas Desaparecidas contempla la *Red Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas* conformada por las áreas especializadas para la búsqueda e investigación de las desapariciones de las Procuradurías Generales de Justicia y de la PGR, Policía Federal y Policías Estatales, redes sociales y medios de comunicación. Sin embargo, no existe evidencia de que esta red esté en funcionamiento. Por el contrario, en la práctica tanto las procuradurías estatales como la propia PGR no cuentan con el personal ministerial ni los recursos necesarios para la búsqueda.

La sobrecarga de trabajo de los agentes del Ministerio Público¹⁰ y la falta de policía ministerial genera que en la práctica las diligencias que el Protocolo en mención mandata realizar durante las primeras 72 horas, se realizan con meses de retraso y de manera deficiente. Incluso cuando en algunos casos los familiares ubican testigos importantes para el esclarecimiento del paradero de las personas desaparecidas, no existe personal ministerial disponible para realizar las declaraciones, no cuentan con vehículos o viáticos para trasladarse a otros estados del país.

Igualmente, hemos verificado que no existe otro cuerpo policial encargado de la búsqueda en terreno. En este sentido, se ha desconocido totalmente la insistencia de las familias de destinar un cuerpo adecuado de Policía Federal para el apoyo en la investigación y búsqueda. Este cuerpo policial, que debería estar reforzando las labores de investigación, en algunos casos actúa por solicitud del Ministerio Público Federal. Sin embargo, hemos constatado, en casos recientes, cuando se ha requerido el apoyo solicitado por el Ministerio Público encargado de la investigación la atención a dicha solicitud es negada argumentando “falta de fuerza de reacción”.

- **El involucramiento, corrupción o colusión de las autoridades locales**

Un problema serio es el relativo al involucramiento directo o indirecto (por tolerancia) de las autoridades municipales o estatales en las desapariciones. Existen casos fehacientes en donde, luego de mucha presión por los familiares y las organizaciones, algunos funcionarios locales (especialmente policías) informan que, al estar realizando búsquedas en largas extensiones de terreno (como es el caso de Chihuahua), simplemente encontraron osamentas de personas desaparecidas.

¹⁰ Se calcula que en la FEBPD cada agente del Ministerio Público tiene a su cargo alrededor de 40 averiguaciones previas por desaparición.

Por ello, reiteramos nuestra preocupación en el sentido de que las instancias encargadas de la búsqueda y la investigación no actúan cuando podría haber autoridades involucradas en las desapariciones, y el Protocolo no dispone ninguna medida para separar de la búsqueda y de la investigación a las autoridades sobre las que se presume que podrían estar involucradas.

Esto genera que los familiares de personas desaparecidas busquen iniciar una averiguación previa –hoy, carpeta de investigación¹¹- en el fuero federal o que la investigación ya iniciada sea atraída por la PGR con la esperanza de que en esta instancia, por ser ajena a las dinámicas locales de corrupción y connivencia con la delincuencia, avance la búsqueda y la investigación.

Si bien es cierto que se han iniciado algunas investigaciones y se han atraído varias más, la tendencia observada en la FEBPD es de no abrir nuevas carpetas de investigación y devolverlas a las distintas fiscalías, argumentando la falta de competencia.

Los familiares de personas desaparecidas quedan atrapados en una situación sin salida, frente a la negligencia de las autoridades del fuero común y la negativa de las autoridades federales. El resultado es que en la práctica ninguna autoridad competente impulsa la búsqueda inmediata y son los familiares quienes llevan a cabo estas acciones poniendo en riesgo su vida, como acaba de evidenciarse con el indignante asesinato de José de Jesús Jiménez Gaona el pasado 22 de junio de este año en Poza Rica, Veracruz, y como también lo demuestra el hecho que cada vez más familiares de personas desaparecidas se incorporan como beneficiarias del Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

b. La ineficacia de la Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas (FEBPD)

Como es del conocimiento del Comité, la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas (UEBPD) fue creada en junio de 2013 mediante el Acuerdo A/066/13 de la Procuraduría General de la República¹² como una respuesta frente a la crisis de desapariciones y desapariciones forzadas e involuntarias en México y las demandas de las víctimas. Entre sus principales facultades el acuerdo establece la investigación, búsqueda y localización de personas desaparecidas, la persecución de los delitos y la identificación forense, así como solicitar a las autoridades competentes la autorización para la realización de las exhumaciones de cementerios, fosas clandestinas o de otros sitios en los que se encuentren o se tengan razones fundadas para creer que se encuentran cuerpos u osamentas de víctimas.

A partir de su creación, familiares de personas desaparecidas presentaron denuncias ante la UEBPD y pidieron la implementación, en ejercicio de sus derechos a la verdad y a la justicia, mesas de trabajo para el seguimiento de las investigaciones y la búsqueda. En otros casos bajo escrutinio de instancias internacionales de protección de derechos humanos¹³, la UEBPD atrajo las investigaciones correspondientes.

¹¹ Hasta hace algunas semanas, la investigación iniciada por la PGR se denominaba “averiguación previa”. Hoy en día, con la implementación del sistema de justicia penal se conoce como “carpeta de investigación”, de acuerdo con el Código Nacional de Procedimientos Penales.

¹² PGR. **Acuerdo A/066/13 por el que se crea la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas y se establecen sus facultades**. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de junio de 2013. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5303411&fecha=21/06/2013

¹³ Un ejemplo es el caso de Nitza Paola Alvarado Espinoza, Rocío Irene Alvarado Reyes, José Ángel Alvarado Herrera, desaparecidos por elementos del ejército mexicano el 29 de diciembre de 2009. El caso cuenta con diversas resoluciones de medidas provisionales otorgadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y también está pendiente de una resolución final por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

En octubre de 2015 la PGR emitió el Acuerdo A/094/15¹⁴ por el cual la UEBPD pasa a ser la Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas (FEBPD), mientras deja intactas las facultades establecidas previamente para la Unidad. Pese al cambio de nombre, las organizaciones que suscribimos este informe observamos que frente al alarmante incremento de las desapariciones y desapariciones forzadas en el país, los recursos y capacidades de la FEBPD se deterioran progresivamente. Un ejemplo de esto es la disminución en la asignación presupuestaria. Mientras que en 2014 se asignó a la UEBPD un presupuesto de \$40,209,005, los recursos asignados en el presupuesto para esta Unidad en el año 2015 se redujeron a \$14,676,268, y para el año 2016 se asignó a la FEBPD \$28,114,011¹⁵, lo cual representa una disminución del 34% respecto al presupuesto asignado en 2014¹⁶.

Para un total de 1,144 averiguaciones previas¹⁷, la FEBPD cuenta, según comunicación de la Procuradora Arely Gómez a familiares de personas desaparecidas, con 29 agentes del Ministerio Público Federal, 58 policías ministeriales adscritos¹⁸. Información reciente de la propia Fiscalía señala que el número de policías ministeriales disminuyó a un número de entre 25 y 40¹⁹. Además los familiares observan que el personal no dispone de viáticos para la realización de diligencias ni de la tecnología necesaria²⁰.

Adicionalmente, los funcionarios ministeriales no tienen la capacitación adecuada, no dirigen sus actuaciones conforme a protocolos de búsqueda e investigación, de tal forma que en general conducen de manera errática las investigaciones o centran sus esfuerzos en obtener confesiones para subsanar la falta de investigaciones adecuadas. Pero incluso aquellos con mayor disposición y formación se encuentran con limitaciones que les impiden realizar su trabajo.

Observamos con preocupación que prevalece la concepción de la centralidad de la confesión en la investigación en algunos agentes del Ministerio Público de la FEBPD y policías de investigación, quienes han llegado a argumentar que no pueden realizar su trabajo porque se les acusa de violar los derechos humanos. Con esto se manipula la necesidad de saber de los

14

PGR. **Acuerdo A/094/15 por el que se crea la Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas y se establecen sus facultades.** Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de octubre de 2015. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5411119&fecha=09/10/2015. Cabe mencionar que el texto de creación de la Fiscalía es idéntico al relacionado con la Unidad de Búsqueda.

¹⁵ En contraste, la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO) recibió en 2016 un monto de \$628,528,829.

¹⁶ Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 2014, 2015 y 2016

¹⁷ Averiguaciones previas iniciadas en la FEBPD entre el 1 de enero de 2013 y el 29 de febrero de 2016, según respuesta de PGR a solicitud de acceso a la información realizada por Fundar. Sin embargo, en comunicación personal funcionarios de la FEBPD han hablado de 850 casos.

¹⁸ Ver, **Admite Arely Gómez insuficiencias de la fiscalía especial para desaparecidos.** Diario La Jornada, 13 de mayo de 2016. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2016/05/13/politica/007n1pol>

¹⁹ Fundar realizó una solicitud de acceso a la información sobre el número de policías federales ministeriales adscritos a la FEBPD. La PGR se negó a dar la información, clasificándola como reservada, por lo que no contamos con cifras oficiales y nos limitamos a reflejar lo que han afirmado funcionarios de la FEBPD en comunicaciones personales con distintas organizaciones de la sociedad civil.

²⁰ En respuesta a una solicitud de acceso a la información realizada por Fundar sobre la tecnología para la búsqueda con que cuenta la FEBPD, esta instancia respondió que cuenta con “vehículos automotores y herramientas tecnológicas como telefonía y equipos de cómputo” y que en caso de requerir otro tipo de tecnología, realiza una solicitud a la coordinación administrativa de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, pero clasificó como reservada la información del tipo de tecnología utilizada. A partir del seguimiento a casos las organizaciones hemos documentado que la FEBPD no cuenta con la tecnología para la búsqueda de fosas, acceso a imágenes satelitales o tecnología láser para identificar perturbaciones en el terreno (LIDAR).

familiares para justificar de manera indirecta la tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes.

Aunado a esto, entre enero y abril de 2016 los agentes del Ministerio Público suspendieron todas las diligencias en todos los casos para atender una capacitación sobre el nuevo sistema de justicia penal (acusatorio)²¹. Esta situación de parálisis en la búsqueda y la investigación explica que los familiares de las personas desaparecidas inicien por sus propios medios las búsquedas de fosas clandestinas en diferentes estados del país. La FEBPD no ejerce un liderazgo en la búsqueda de fosas clandestinas ni en la identificación de restos de personas, a pesar de que su mandato incluye estas tareas.

Por otro lado, la FEBPD interpreta a discreción su competencia para conocer casos de desapariciones. Se nos ha informado que un número de averiguaciones previas radicadas en la FEBPD han sido remitidas a las procuradurías estatales, a excepción de aquellos casos que participan en las mesas de seguimiento como parte de organizaciones o colectivos de familiares. En este sentido, la FEBPD aplica un criterio político y no técnico para definir su competencia material, buscando administrar el costo político de remitir al fuero común los casos de personas desaparecidas cuyos familiares tienen mayor capacidad de visibilidad mediática e incidencia política por estar organizados.

En este sentido, señalamos que la determinación de la competencia es un tema delicado puesto que muchos familiares de personas desaparecidas acuden a la FEBPD porque en sus estados no existen las condiciones técnicas, políticas ni de seguridad para impulsar las investigaciones. Mientras esta situación no se resuelva en el fuero común, consideramos irresponsable la conducta de la FEBPD frente a los familiares y una condena a la impunidad. Además de que consideramos que la distinción que realiza la FEBPD basada en el hecho de que los familiares participan en una organización o no es una forma de discriminación. Por otro lado, la FEBPD no cuenta con protocolos de seguridad para su propio personal ni para los familiares de personas desaparecidas.

Finalmente, las organizaciones que suscribimos el presente informe manifestamos nuestra preocupación frente a la tendencia a la opacidad que ha mostrado la FEBPD frente a solicitudes de acceso a la información que hemos realizado. Por ejemplo, la PGR clasificó como reservada la información sobre el número de agentes del Ministerio Público Federal con que cuenta la Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas, así como sus perfiles, incluyendo experiencia en investigación y búsqueda de personas desaparecidas, capacitaciones, entre otras, argumentando lo siguiente:

... el dar a conocer todos aquellos datos relacionados con el número de elementos sustantivos desplegados a lo largo y ancho del territorio nacional, así como el área en específico donde se encuentran realizando sus actividades diarias, su ubicación física, ocasionaría y vulneraría seriamente el desempeño de las funciones encomendadas a esta Institución, atentando contra la integridad física de los servidores públicos de la Procuraduría General de la República y contra la correcta procuración de justicia²².

²¹ La prioridad a este tema se explica porque, si bien es cierto que desde 2008 se llevó a cabo la reforma constitucional que prevé el funcionamiento del sistema de justicia penal en todo el país, lo cierto es que muchas instituciones –incluida la PGR– no habían tomado las medidas correspondientes de infraestructura, capacitación, etc. para poder implementar la reforma. Empero, las disposiciones transitorias establecían como plazo fatal para la transición del sistema de justicia penal el 18 de junio del presente año.

²² Respuesta a solicitud de información realizada por Fundar, con folio 0001700067416.

Exactamente la misma respuesta obtuvimos de la PGR cuando solicitamos información sobre el número de policías investigadores federales con el que cuenta adscrita a la FEBPD²³. En el mismo sentido, la Subprocuraduría de Derechos Humanos y Servicios a la Comunidad clasificó como reservada la información sobre el equipo y/o tecnología de búsqueda con que cuenta la FEBPD, aduciendo que dar a conocer estos datos “ocasionaría y vulneraría seriamente el desempeño de las funciones encomendadas a esta institución, atentando contra la correcta procuración de justicia e investigación de delitos federales”²⁴.

En respuesta a lo anterior, se presentó un recurso de revisión ante instancias que garantizan el derecho a la información, argumentando que la PGR da una respuesta genérica que no responde a una valoración del riesgo presente, probable y específico, como establece la normatividad en materia de transparencia y acceso a la información pública gubernamental aplicable, que la información es de interés público y permite evaluar el cumplimiento del Estado mexicano de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos.

Lamentablemente, el cambio de nomenclatura de Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas a ser Fiscalía fue un mero cambio estético que no ha logrado reflejar la prioridad del Estado mexicano de contar con una instancia robusta, profesional, diligente y especializada en el tema, que pueda atender adecuada y oportunamente las investigaciones bajo su responsabilidad.

En particular las recomendaciones del CED no se han reflejado en el fortalecimiento de capacidades técnicas, recursos presupuestarios o contratación de personal suficiente y especializado. La situación actual de la FEBPD refleja que la búsqueda de personas desaparecidas así como la identificación de las personas responsables de tales hechos continúan no siendo prioridades para el Estado mexicano. Por esta razón, el Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México calificó a la Fiscalía como un espacio de simulación²⁵ y de mera administración de las demandas de las víctimas.

c. Un caso reciente de desaparición forzada que muestra la falta de implementación de protocolos de búsqueda

A continuación presentamos el testimonio de Elena²⁶, madre de un joven de 17 años desaparecido en una importante ciudad del estado de Veracruz el pasado 28 de abril de 2016.

Mi nombre es *Elena*, soy padre y madre de mi hijo menor desaparecido, 17 años. Todo ocurre un 28 de abril [de 2016...] Ya en la ciudad ya era muy sonado que la gente estaba desapareciendo pero pues nunca pensé que [...] o creo que mi hijo nunca pensó que él iba a ser uno de ellos.

Cuando Elena tiene noticia de la desaparición de su hijo empieza a indagar por su cuenta en el lugar en donde desapareció:

²³ Respuesta a solicitud de información realizada por Fundar, con folio 0001700067515.

²⁴ Respuesta a solicitud de información realizada por Fundar, con folio 0001700067816.

²⁵ Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México denuncia falta de recursos y capacidades institucionales de la Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas. 17 de mayo de 2016. Disponible en: <http://fundar.org.mx/movimiento-por-nuestros-desaparecidos-en-mexico-denuncia-falta-de-recursos-y-capacidades-institucionales-de-la-fiscalia-especializada-de-busqueda-de-personas-desaparecidas/>

²⁶ Se han modificado los nombres de personas y omitido algunos datos sobre lugares para proteger la seguridad de las personas.

Me voy al parque y empiezo a indagar, que si lo conocían, que si esto y me decían si, si, hubo personas que me dijeron: “-Si, al chavo es al que se acaban de llevar, por aquí lo sacaron una camioneta gris, que pues ya sabemos todos que es la de la Fuerza Civil la que se los ha estado llevando”.

Elena acude a la Fiscalía local a interponer la denuncia, y la autoridad no solo desestima los datos que ella aporta, sino que intenta desincentivarla de denunciar e intenta criminalizar a su hijo:

Al otro día me refiero a la Fiscalía, levanto mi denuncia y el primer obstáculo: “-¿A dónde andaba?, ¿a qué se dedicaba?, de una vez le digo que si él andaba mal, mal va a acabar, porque el que empieza mal, mal acaba”. Será por el dolor que uno lleva [...], yo sentí que me desaparecieron por completo [...] Le dije: “-Bueno, pues como sea me va a levantar la denuncia, ¿o no?”. Ya vino la licenciada y me dijo “-Ok, de una vez le digo que van a ser de 5 ó 6 horas ¿va a tener usted ese tiempo?” O sea, marcándome como sus lineamientos que si yo estaba dispuesta a seguirlos, si no que pues que le caminara; me atiende ciertamente, me empiezan a tomar la denuncia [...]. Se queda la declaratoria pero de ahí no pasa.

La Fiscalía local no realiza ninguna de las actuaciones previstas en los Lineamientos para la Atención Inmediata de Personas Desaparecidas vigente en el estado de Veracruz, ni activa el Protocolo Homologado de Búsqueda e Investigación del Delito de Desaparición Forzada, obligatorio para todas las procuradurías y fiscalías estatales. Ante la negligencia de la Fiscalía, la señora Elena continúa investigando en el lugar de la desaparición de su hijo. Logra obtener información de testigos que corroboran el dato de que se llevaron a su hijo en una camioneta gris junto con otros jóvenes:

No sé, yo me caí, era llanto, lágrimas, yo no me paraba, yo sentía que a quien veía yo quería sacarle información o quería llorar o no sé, es una impotencia horrible. Sigo investigando y me dice un muchacho: “-Ahí estaba su hijo acostado doña cuando llegó una camioneta gris y se lo vuelve a llevar”. Reiteran lo que me dicen [...]. Regreso otra vez al parque y me dicen “-Doña, es que la neta” -un muchacho me dice-, “se lo llevó la Fuerza Civil, es la camioneta gris de la Fuerza Civil que anda levantando muchachos, ya sabe, corrompidos con aquellos”.

Yo voy a la Fiscalía [...], o sea toda la información que tiene fiscalía es la que yo le he llevado, y me vuelven a remarcar “el que mal anda mal acaba. Si le pasó eso es porque él se lo buscó”. Digo es que es Fuerza Civil. En la ciudad se maneja mucho eso y el muchachito me volvió a reiterar es la camioneta gris que tiene Fuerza Civil, ya hay varios señalamientos que dicen que es esa camioneta [...] Me dice la licenciada: “Pues le voy hacer sincera. Para entrar a Fuerza Civil tiene usted que conseguir su licenciado federal, tiene que ganarle a las estancias para que le den permiso a su licenciado de tener acceso a los archivos y que le corrobore a usted si estuvo su hijo ese día o ha estado esas fechas o no”. Para mí se volvió algo inalcanzable, ¡10,000 pesos! Yo, padre y madre, ¿dónde? Sin dinero, sin esto, con dolor.

La señora Elena logra entrar en contacto con una organización de familiares de personas desaparecidas y, en sus propias palabras: “se empiezan a abrir puertas, aquella demanda inalcanzable con un costo para ver un registro se volvió algo visible”. Con el acompañamiento de esta organización logra realizar algunas acciones básicas de búsqueda:

Entro a Fuerza Civil, no solo tengo acceso al registro, entro a Fuerza Civil a todas las estancias, reviso y no hay nada. Pero en ese momento yo recuerdo que cuando yo fui dejar todos los oficios a todas las instituciones esa camioneta gris de la que mencionan estaba afuera de Fuerza Civil.

Ahí estaba, yo la vi. Voy y le digo a la fiscal que esa camioneta ahí estaba, pero la fiscal nunca me dice “la señora vio a tales horas esto”. No, la fiscal me escuchó pero no está asentado que yo vi esa camioneta, nunca está asentado. Cuando volvemos a ir, esa camioneta desapareció. No está, no existe, no hay, ellos no la tienen.

Nada más me decía la licenciada “-Pues es que no sabemos nada señora. Aunque yo quisiera ayudarle, mire, hoy desaparecieron tres, hay tres muertos por allá, hoy tenemos que ir a reconocer un muerto por acá”. O sea, me daba a entender que pues no hay espacio para la atención que un desaparecido merece. O sea que yo como ciudadana tenga un derecho y que está limitado por todo lo que está pasando [...]. Y vuelvo a decirle a la Fiscalía lo que yo había investigado [...]. Fue cuando yo le dije: “bueno es que yo le he venido a decir cosas licenciada, pero yo no veo que usted me tome declaración”.

La señora Elena decide publicar en redes sociales que ofrece una recompensa por cualquier información sobre el paradero de su hijo. La respuesta de la Fiscalía fue: “usted tiene que hacer el depósito [del dinero] aquí en Fiscalía”. La madre desesperada recibe comentarios en redes sociales que refieren nuevamente la camioneta gris y la Fuerza Civil. Frente a los reiterados señalamientos, la señora Elena se desplaza por sus propios medios a la torre de control de la Fuerza Civil en Xalapa. Ahí logra hablar con el Director de Asuntos Internos, quien le dice que “si su hijo mal anda, mal acaba”. Elena se siente más segura con el acompañamiento de la organización de familiares y le responde: “Bueno, si mi hijo anda mal, pues enjuíciemelo, pero no me lo desaparezca, porque fue Fuerza Civil”. El funcionario se comprometió a comunicarse con ella en 8 días, pero esa llamada nunca llegó.

La señora Elena continúa investigando y obtiene información de que existe un cuartel de Fuerza Civil a donde llevan a las personas desaparecidas: “Allá dicen que ahí se llevan a los muchachos, que los torturan que los desaparecen, donde guardan los rines y esto”. Elena acude nuevamente a la Fiscalía con esta información:

Vuelvo yo con la fiscalía y le digo de ese cuartel. No lo anexa en el expediente y me dice: “- Es que yo no sabía [...]. Hasta ahorita que usted me lo está diciendo”. O sea, no puede ser que Fiscalía no sepa eso, me vuelve a decir “es que ya estamos buscando además y si el muchacho anda mal [...]”. “Enjuíciemelo”, se lo volví a decir, “enjuíciemelo” [...]. Después me dicen “a lo mejor lo reclutó los grupos delictivos” (...) Ya fue cuando otra persona me dice: “- No doña, los agarraron y lo subieron de una forma que sólo en las corporaciones, o algo así, son las que someten a la gente”.

Vuelvo a ir a Fiscalía y le reitero a la licenciada y pues todo en reiteraciones y todo en pláticas, yo no veo ningún avance. Yo estaba decaída, muerta del cigarro, 5, 6 cajetillas y una taza de café que yo no lavaba, porque era donde mi dolor se reflejaba. De repente va a mi hijo, el menor, y me dice: “¡Ya mamá, ya! Si a ti te duele porque es tu hijo, era mi único hermano, él me amaba, yo lo amo. A mí me duele el dolor de hermano y me duele verte que te estas consumiendo, ver que te estás cayendo.” [...] Y fue donde decidí lavar mi taza y voltearla y en esa taza no volver a tomar un café hasta que no esté mi hijo conmigo. Quemé las cajetillas de cigarro y me levanté y dije: “No, no hay más lágrimas, no hay más dolor, tengo que ser fuerte porque tengo que encontrar a mi hijo. Yo soy papá, yo soy mamá y si le falla su papá tiene que quedar su mamá pero ¿si le fallan los dos?” No sé si mi hijo ande mal, porque no lo sé. No sé si mi hijo esté bien porque no lo puedo asegurar. Lo único que sé es que traigo un dolor de madre y quiero ver a mi hijo y que no hay avances, y que no hay avances.

Frente a la negligencia de la Fiscalía local, la señora acude a la FEBPD de la PGR:

Que me vengo a México con una esperanza, y me dicen “señora, eso es del estado [de Veracruz, no federal], usted ¿qué hace aquí? Váyase al estado” [...]. Me dijo que no le competía a él, que yo tenía que regresar a mi lugar; y pues me cortan las alas. Que no, no se puede, que a ellos no les compete, que yo tengo que irme a mi estado. Le digo, pero si en mi estado no hay nada [...]. Pues ¿en quién me apoyo? O sea, ¿yo tengo que esperarme hasta que el crimen organizado o Fuerza Civil deje de hacer matanzas de gente para que le tomen atención a mi caso?

Gracias a la intervención del colectivo de familiares de personas desaparecidas que la acompañan frente al Subprocurador de Derechos Humanos y Servicios a la Comunidad de la PGR, la señora Elena logra que le tomen su declaración en la FEBPD, en la cual repitió el trato estigmatizante que la señora Elena había vivido en la Fiscalía local:

Ya acá cuando me empezaron a tomar la declaratoria, una licenciada, no se quien sea, me empezaron a marcar que si mi hijo era drogadicto, que si mi hijo compraba droga, que si mi hijo a lo mejor era tiendero, que si mi hijo esto, pero así [...] así directo. Entonces yo me volteé, tenía miedo, pero me acordé que yo ya no debía de tener miedo, que yo ya no debo de tener miedo [...] y le dije bueno, se está enfatizando más en que si mi hijo era drogadicto o no era drogadicto, si era adicto o no era y que si es tiendero o no, cuestionándolo si ni siquiera me ha tomado la declaración. “No, no, no, es que queremos ver si a lo mejor fue un grupo delictivo y no la Fuerza Civil como usted dice o alguna corporación ¿Por qué dice que Fuerza Civil? ¿Cómo operan las personas mañosas y cómo operan los elementos de corporación? ¿Por qué dice eso?” O sea una de que se me vinieron encima, que yo me sentí impotente [...]. Yo no vine a que me atacaran, independientemente como yo le dije “si hasta el peor de los delincuentes lo tienen protegido, ¿Qué tanto daño pudo haber hecho mi hijo, un menor de 17 años como para que me lo desaparezcan?”

En la FEBPD no se activó el Protocolo Homologado de Búsqueda ni el Mecanismo de Búsqueda Urgente que establece. Por el contrario, le dicen a la señora Elena que los policías ministeriales están en una “comisión” (término utilizado para hablar de diligencias fuera de la sede de la PGR) y que cuando regresen, la siguiente semana, podrían realizar las diligencias. En relación a diligencias básicas, como la solicitud de las sábanas de llamadas a las empresas telefónicas, en la Fiscalía local le dijeron a la Señora Elena que tardarían un año en obtenerla, mientras que en la FEBPD le dijeron que el trámite tomaba entre uno y dos meses, pero no le aseguraron que lo solicitarían. Tampoco en la FEBPD elaboraron un Acuerdo de Diligencias.

La señora Elena no ha tenido acceso a medidas de protección adecuadas, a pesar de que teme por su seguridad y la de su otro hijo. En su momento le ofrecieron medidas de protección de la Fuerza Civil, que no se han implementado, y por obvias razones ella no considera que estas le darían seguridad. Tampoco ha recibido atención psicológica adecuada:

La fiscalía me preguntó [...] le comenté yo lo que estaba pasando, nada más quiero dormir, o de plano no dormir, por escuchar si llega o no llega y me pregunta la Fiscalía [...] me dice que sí, que me va a mandar a jurisdicción sanitaria que está a un lado y me pregunta, ¿pero usted ya la atendió la psicóloga cuando vino a hacer la denuncia? y le dije yo que sí, recuerdo bien que la psicóloga me dio una hoja en blanco, me dijo que dibujara una persona bajo la lluvia. En ese rato yo me acordé de mi hijo y le dije que no había persona, y ella me dijo “pues algo, usted ahí invente algo, imagínese a alguien”. No recuerdo qué dibujé, pero sé que dibujé algo, pero realmente ahí no hay nada, en esa hoja no hay nada, solo estaba la lluvia, y sí la Fiscalía se comprometió a mandarme a jurisdicción sanitaria. Ahí sólo hay dos grupos, uno que es salud mental y la otra es el centro de adicciones menores, no sé a qué área me vaya a mandar [...]. Espero y no sea el centro de adicciones.

El relato y el trato que ha sufrido la señora Elena es el que, desafortunadamente, viven miles de personas en México. Las organizaciones contamos con un sinnúmero de relatos desgarradores, con respuestas similares por parte de las autoridades: descrédito y estigmatización de los familiares desaparecidos, negligencia y pasividad en la búsqueda e identificación de los responsables, falta de sensibilidad con los familiares e incapacidad de protegerles ante actos de seguimiento, amenazas u otros ataques.

ii. Búsqueda sin vida

a. Iniciativas ciudadanas de búsqueda de restos en fosas clandestinas²⁷

La desesperación, frustración e incertidumbre de los familiares respecto del paradero de sus seres queridos así como las condiciones actuales de impunidad y la falta de mecanismos de búsqueda efectivos para dar con el paradero de las personas desaparecidas tanto en vida como en muerte, han orillado a los familiares a hacer sus propias búsquedas de manera individual o colectiva, alentando en los últimos años la exhumación de restos humanos en fosas clandestinas.

De norte a sur del país, cada vez existen mayores intentos y acciones que, si bien aunque muchas veces ponen en inminente riesgo su vida e integridad, son una respuesta ante la incapacidad y pasividad de las autoridades de tomar las acciones correspondientes.

A tan sólo un mes de la desaparición de los 43 jóvenes en Iguala, Guerrero, se hallaron más de cien cuerpos en la zona gracias a la búsqueda de los propios familiares, acompañados de organizaciones civiles locales. Estos hallazgos pusieron de manifiesto la tragedia que se extendía a todo el territorio nacional con el hallazgo de fosas y entierros clandestinos en otras regiones del país.

Desde entonces diferentes colectivos empezaron a organizarse para buscar en campo a sus familiares desaparecidos poniendo en marcha diferentes estrategias de autogestión, así como diversas modalidades de colaboración con las autoridades locales y federales.

Estado	Organizaciones	Inicio de la búsqueda en campo
Baja California	Unidos por los Desaparecidos de Baja California	Abril de 2011
Coahuila	Víctimas por sus Desaparecidos en Acción (Vida)	Enero de 2015
Guerrero	Comité los Otros Desaparecidos de Iguala	Noviembre de 2014
Morelos	Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad (MPJD), Brigada Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas (BNBPD), Red Eslabones por los Derechos Humanos, Universidad Autónoma del Estado de Morelos	Mayo de 2016
Nuevo León	Fuerzas Unidos por Nuestros Desaparecidos de Nuevo León	Noviembre de 2015
Sinaloa	Las buscadoras del Fuerte	Diciembre de 2014
	Voces Unidas por la Vida	Mayo de 2016
Veracruz	Brigada Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas.	Abril de 2016

²⁷ Agradecemos la sistematización de la información de este apartado elaborada por Carolina Robledo Silvestre, académica de CIESAS y catedrática de CONACYT.

En esta lista sólo aparecen las organizaciones de las que se tiene noticia que realizan búsquedas independientes, es decir que están dirigidas por los familiares. Existen otras experiencias de búsqueda a nivel nacional a cargo de las autoridades, en las que los colectivos participan como observadores.

Los hallazgos logrados por las búsquedas independientes han sido muy heterogéneos y han dependido tanto de las condiciones del terreno y las modalidades de exterminio, como de las habilidades obtenidas en campo. En Guerrero, el Comité Los Otros Desaparecidos de Iguala ha logrado encontrar hasta la fecha 150 cuerpos y 500 fragmentos óseos. En Baja California, uno de los primeros estados en los que los familiares implementaron búsqueda de fosas, se hallaron los predios de “El pozolero”, en donde se habrían eliminado al menos 300 vidas humanas. En Coahuila, además de buscar a las personas desaparecidas en penales, los familiares han buscado desde enero de 2015 en el desierto, hallando cráneos y fragmentos de restos humanos que hasta el momento no han sido identificados por parte de las autoridades. En la Brigada de Búsqueda de Veracruz se hallaron dos fosas clandestinas con una cantidad de cuerpos sin identificar debido al estado de incineración de los mismos. En Sinaloa, las buscadoras del Fuerte han hallado 48 cuerpos, de los cuales se han logrado identificar 17.

Mientras los familiares han incrementado su deseo de realizar búsquedas y han obtenido resultados, las autoridades sólo han localizado fosas clandestinas de manera casi accidental, en investigaciones de delitos de fuero federal y no como resultado específico de investigaciones destinadas a localizar a personas desaparecidas. Así en febrero de 2016, la PGR reportó al Senado el hallazgo de 662 cadáveres en 201 fosas clandestinas en un periodo que comprende desde agosto de 2006 hasta octubre de 2015, donde además sólo el 18% de las víctimas han sido identificadas. Estas fosas se hallaron según la siguiente distribución: Jalisco (37), Hidalgo (1), Chihuahua (83)²⁸, Michoacán (4), Aguascalientes (1), Chiapas (1), Estado de México (4), Oaxaca (3), Tamaulipas (15), Ciudad de México (4), Guerrero (104), Morelos (11), Sonora (3), Nuevo León (1), Durango (7) y Veracruz (32).

Para llevar a cabo las búsquedas independientes los familiares revisan expedientes, reciben denuncias ciudadanas, exploran terrenos que les han sido señalados, realizan trabajo de inmersión en el campo y recogen testimonios de miembros de grupos armados para ubicar entierros y fosas clandestinas. Esta investigación implica costos altos no sólo en términos económicos, sino también por los riesgos que genera para la integridad de las y los buscadores(as), algunos de los cuales han sido amenazados. En el caso de Guerrero, el Estado mexicano no ha cumplido con las medidas cautelares que ordenó la ONU para la protección en las búsquedas.

Parte importante de las búsquedas se lleva a cabo en contextos en los que las garantías de seguridad no son suficientes para proteger a las familias. Los entierros clandestinos se encuentran en terrenos que aún son usados por los grupos armados para llevar a cabo sus actividades ilegales.

²⁸ Es importante señalar que un tema de preocupación tiene que ver con las diligencias de identificación de restos, especialmente cuando estos se encuentran calcinados o semi-calcinados. Ha habido casos en los cuales los familiares, ante la desconfianza que tienen en las autoridades para el tratamiento y posterior identificación de restos, han solicitado la presencia de peritos independientes, lo cual no es permitido por las autoridades ministeriales. En el caso particular de Chihuahua, durante 2016 se presentaron nueve demandas de amparo indirecto para prohibir que la Fiscalía General tratara muestras muy deterioradas por calcinación, hasta en tanto no se garantizaba a las familias la presencia de peritos independientes, especialmente el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF).

Además de los riesgos que enfrentan las familias en campo, éstas también han sido criminalizadas por llevar a cabo acciones de búsqueda. En el caso de las fosas de Tetelcingo, Morelos, los familiares que habían revelado el hallazgo de este entierro perpetrado por la propia Procuraduría Estatal de manera irregular, fueron demandados por delitos de sabotaje, quebrantamiento de sellos y ultrajes a la autoridad.

En este caso particular, la orden de un juez obligó a la Procuraduría a exhumar la fosa con la participación de peritos independientes y víctimas como parte del proceso. El acompañamiento de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos fue pieza clave para lograr una exhumación auditada.

Sin embargo, en la mayoría de los casos los colectivos trabajan solos y con recursos bastante precarios. Las organizaciones cuentan con herramientas básicas como varillas, palas y picos y, sólo algunas como las de Baja California y Nuevo León, han adquirido equipos de tecnología para la localización, como drones. Además de la insuficiencia de condiciones técnicas y de seguridad, las búsquedas no están acompañadas de procesos de acompañamiento psicosocial para la contención y elaboración de una experiencia que resulta muy dura en términos emocionales para los familiares, provocando afectaciones entre los participantes, entre los cuales hay mayoría de mujeres y adultos mayores, que en ocasiones son acompañados por menores de edad.

El intercambio de saberes entre las organizaciones ha sido una pieza fundamental para fortalecer las iniciativas independientes de búsqueda. El caso de la Brigada Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas, llevada a cabo en Veracruz en abril de 2016, es un ejemplo de ello. Familiares de Guerrero, Baja California, Coahuila, Morelos y Sinaloa se reunieron durante 12 días para acompañar a los colectivos de Veracruz en sus primeras búsquedas en campo. Esta experiencia de aprendizaje se ha repetido en diversas ocasiones. El Grupo Vida, por ejemplo, acompañó la primera jornada de Búsqueda llevada a cabo en Nuevo León por FUNDENL, en noviembre de 2015. Y miembros de los Otros Desaparecidos de Iguala han acompañado en dos ocasiones las búsquedas independientes en Coahuila.

La precariedad con que se llevan a cabo la mayor parte de estas actividades plantea dilemas importantes en términos de acceso a la verdad y la justicia. Por una parte no hay documentación necesaria para promover el esclarecimiento de los hechos y por otra, se rompen protocolos como la cadena de custodia que garantiza la posibilidad de actuaciones penales. Además de estas dificultades, los colectivos de búsqueda enfrentan una barrera común: el rezago en los procesos de identificación por parte de las autoridades tanto a nivel estatal como federal. Esta espera en algunos casos ha superado los tres años.

b. Mecanismos de Búsqueda Inmediata impulsados por la sociedad civil en colaboración con los gobiernos locales

De manera excepcional se han creado mecanismos de búsqueda en donde intervienen familiares y autoridades locales. Dado que el Comité conoce la experiencia del Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata (GEBI) en Nuevo León, en este apartado nos referiremos al Mecanismo de Búsqueda Inmediata en el Estado de México creado a través de la Alerta de Género.

En diciembre de 2010, el Observatorio Ciudadano Nacional del Femicidio²⁹ y la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. presentaron ante el gobierno federal la solicitud de Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (en adelante AVGM)³⁰ ante el contexto de violencia feminicida³¹ en el Estado de México, prevista por la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

Después de casi cinco años de litigio, el 31 de julio de 2015, la Secretaría de Gobernación, a través de la Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, declaró la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres para el Estado de México³² en 11 municipios³³, al haberse determinado por el informe del grupo de investigación³⁴ un incremento de casos de mujeres y niñas víctimas de violencia sexual, feminicidio y desapariciones³⁵.

Para atender el problema de desapariciones de niñas y mujeres se establecieron medidas de seguridad, prevención y justicia en la Declaratoria de AVGM en el Estado de México como la elaboración del Protocolo de actuación y la creación de agrupaciones o células de reacción inmediata para la búsqueda inmediata de niñas y mujeres reportadas como desaparecidas, dentro de las primeras 24 y 48 horas; la generación de estrategias de localización e identificación de restos humanos e intercambio de información y coordinación interestatal y federal; la creación de la Unidad de Análisis y Contexto y una campaña de difusión sobre el modus operandi de las desapariciones de mujeres.

A la fecha, entre las acciones que se han implementado se encuentran:

- La publicación del Decreto para atender la AVGM³⁶ que incorpora acciones de búsqueda inmediatas retomadas del *Protocolo homologado para la búsqueda de personas desaparecidas y la investigación del delito de desaparición forzada*;
- La presentación y difusión de la campaña “No dejemos que las arranquen de nuestra vida”³⁷;
- Han sido designados elementos de la Comisión Estatal de Seguridad para la conformación de los Grupos de apoyo para la búsqueda de personas desaparecidas, no localizadas, ausentes o extraviadas en todas las fiscalías regionales de la Procuraduría

²⁹ Es una red de 38 organizaciones, presente en 22 entidades federativas, que desde 2007 trabaja por la defensa y protección de los derechos humanos de las mujeres, con el objetivo de contribuir en el acceso a la justicia de mujeres víctimas de violencia y de feminicidio como su manifestación más extrema.

³⁰ Es un mecanismo de protección contemplado en la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia que consiste en la implementación de acciones de emergencia y coordinación gubernamental entre los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) para enfrentar y erradicar la violencia feminicida en un territorio determinado, con el fin de garantizar la vida, libertad, integridad y seguridad de las mujeres y niñas.

³¹ Es 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”, LGAMVLV, artículo 21

³² Declaratoria de AVGM en el Estado de México, emitida por la Secretaría de Gobernación el 31 de julio de 2015 <http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/18/2/images/declavgmedomex.pdf>

³³ Chalco, Chimalhuacán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Ixtapaluca, Naucalpan de Juárez, Nezahualcóyotl, Tlanepantla de Baz, Toluca, Tultitlán y Valle de Chalco Solidaridad

³⁴ Informe del Grupo Interinstitucional y Multidisciplinario conformado para atender la solicitud de Declaratoria de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres en el Estado de México, disponible en: <http://www.conavim.gob.mx/work/models/CONAVIM/Resource/18/2/images/infedomex.pdf>

³⁵ El informe reconoce que del periodo de 2005 a 2014, desaparecieron 4,281 de las cuales 2,632 fueron encontradas con vida, 95 asesinadas y 1,554 permanecen desaparecidas.

³⁶ Ver: http://www.alertadegenere-edomex.com/descargas/documentos/desaparicion/Decreto_Desap.pdf

³⁷ Ver: <http://www.alertadegenere-edomex.com/>

General de Justicia del Estado de México³⁸, las cuales deberán coordinarse con la Fiscalía Especializada para la Investigación de Personas Desaparecidas, no Localizadas, Ausentes o Extraviadas. Según la información disponible a la fecha, estos grupos aún no están en operación; y

- Se ha llevado a cabo la primera etapa para la creación de la Unidad de Análisis y Contexto para la investigación de feminicidios, homicidios dolosos y desapariciones de niñas y mujeres de la Procuraduría General de Justicia del Estado de México³⁹, en la que se elaboró el Diagnóstico Institucional con la propuesta de diseño de la Unidad.
- Se encuentra en revisión el “Protocolo Naranja” para la búsqueda e investigación de mujeres y niñas desaparecidas en el Estado de México.

Si bien los mecanismos de búsqueda aún no están operando en el Estado de México, las organizaciones que suscribimos el presente informe valoramos positivamente la colaboración entre autoridades locales y organizaciones de la sociedad, así como expertos internacionales en la materia. Sin duda, esta colaboración representa una oportunidad para diseñar políticas públicas que incorporen estándares internacionales y buenas prácticas a nivel internacional en materia de búsqueda e investigación de las desapariciones. Al mismo tiempo somos conscientes de la importancia del seguimiento a la implementación de estas medidas y al funcionamiento de las instancias creadas para este fin.

c. Búsqueda de restos de personas en fosas clandestinas e identificación forense: Base de datos Ante Mortem-Post Mortem

En julio de 2014 la PGR y la Secretaría de Gobernación presentaron de manera conjunta la base de datos Ante Mortem-Post Mortem, que se derivó de un convenio de colaboración con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Esta base de datos permite “cruzar” la información biológica de las personas desaparecidas, con la información obtenida de los restos de personas no identificadas y eventualmente establecer correspondencias que serían posteriormente verificadas o desechadas con el análisis forense antropológico y genético. Este proceso ha sido liderado por la Subprocuraduría de Derechos Humanos y Servicios a la Comunidad de la PGR, quien se ha encargado de la adecuación del software aportado por el CICR, la instalación del mismo en la FEBPD y las delegaciones de la PGR, el diseño del cuestionario Ante Mortem, que recoge datos de la persona desaparecida, y la capacitación de los funcionarios federales encargados de implementar estas herramientas.

En un comunicado de prensa de fecha 26 de octubre de 2015, la PGR hizo de conocimiento público que a partir de dicha fecha inició la operación del Sistema de Base de Datos Ante Mortem/Post Mortem (AM/PM) como parte del Plan Nacional de Personas Desaparecidas. También se señaló que la PGR está trabajando en la capacitación del personal encargado de operar la base de datos en mención y en la actualización para atender los requerimientos técnicos de la plataforma digital para que el software opere en todas las delegaciones de la PGR de las entidades federativas. La PGR asimismo indicó que se han articulado acciones de adecuación y homologación de formatos para integrar todas las bases de datos nacionales con datos forenses en el ámbito federal (tomado del informe CIDH).

De acuerdo a información obtenida de algunos funcionarios de la PGR, actualmente se encuentran en una fase de “capacitación del personal de las fiscalías o procuradurías estatales”, así como de instalación de la Base de Datos AM/PM en las computadoras de los órganos de

³⁸ Ver: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2016/may065.pdf>

³⁹ Ver: <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/gct/2016/may063.pdf>

procuración de justicia locales. En cuanto a su aplicación a nivel federal, la PGR dio información a través de una solicitud de acceso a la información de que la FEBPD ha aplicado 734 cuestionarios de identificación Ante Mortem, pero al momento en que la PGR emitió su respuesta no se habían cruzado con una base de datos de restos de personas no identificadas, por lo cual no se había producido ninguna identificación. Sin embargo, información obtenida a través de comunicaciones personales hablan de que se logró la identificación de una persona.

Si bien este proceso ha sido lento, la parte más compleja tiene que ver con lo que toca a las procuradurías locales. La implementación del sistema depende de las capacidades forenses de las procuradurías locales y de la voluntad política de reconocer la existencia de restos de personas sin identificar. En este ámbito encontramos que no solamente no cuentan con los recursos técnicos periciales para exhumar y procesar los restos de personas no identificadas en fosas comunes o clandestinas de acuerdo a los protocolos y estándares internacionales, sino que existe una política de ocultamiento de restos de personas no identificadas, como lo muestra el hallazgo de las fosas de Tetelcingo, en donde se tuvo evidencia de fosas en donde la Procuraduría del Estado de Morelos inhumó restos de personas sin el debido registro ni condiciones para su preservación y posterior identificación. En otros Estado como Veracruz existe una situación de negación en relación al número de restos de personas no identificadas en fosas clandestinas o en fosas comunes.

Frente a esta situación, diferentes colectivos de familiares de personas desaparecidas en el país han realizado labores de búsqueda directa de restos humanos en fosas clandestinas como una manera de continuar con la búsqueda de su familiar desaparecido y devolver la identidad a los restos para que otras familias puedan conocer su paradero y sepultarlos, así como para evidenciar la gravedad de la situación de los restos no identificados en fosas comunes y obligar a los gobiernos estatales y federal a tomar medidas para la exhumación e identificación de restos.

C. Respecto de la búsqueda e investigación de los casos de desaparición y en caso de hallarse restos su identificación y restitución

a. De la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes y el Mecanismo de apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación

Sobre la operatividad de la Unidad

Desde la sociedad civil se reconoce como un avance tanto la creación de la Unidad como del Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano. Reconocemos que desde su nombramiento, en marzo de 2016, la Titular de la Unidad de Migrantes, ha mostrado apertura para trabajar en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil. Tal apertura se materializa con el trabajo coordinado entre la titular y las organizaciones de la sociedad civil para la redacción de los lineamientos, reglas de operación y protocolos que serán observados por los funcionarios adscritos tanto la Unidad de Migrantes como el Mecanismo de Apoyo Exterior. Al respecto la sociedad civil se ha constituido en colectivos organizados para colaborar con la titular en dicha tarea. Consideramos importante que el Comité de seguimiento a la emisión de dichas normas a través de las cuales se garantizará un acceso efectivo de las familias y víctimas a la justicia, y verifique que efectivamente se incluyan las aportaciones de las organizaciones de la sociedad civil.

Sobre los casos que han sido atraídos por esta Unidad, de acuerdo a lo informado a sociedad civil en reuniones de trabajo con dicha Unidad, se tiene conocimiento que desde su creación hasta la fecha, se han remitido al menos 120 expedientes de investigación penal. Sin embargo, se desconoce cuántos casos sobre migrantes tiene bajo su competencia la Procuraduría General

de la República y si se han remitido la totalidad. Por otra parte, preocupa que no se tienen criterios claros para la remisión de los casos. De conformidad con lo que establece el acuerdo la Unidad, ésta es competente para “para facilitar el acceso a la justicia a las personas migrantes y a sus familias, realizar la búsqueda de personas migrantes desaparecidas, investigar y perseguir los delitos cometidos por o en contra de personas migrantes, además de dirigir, coordinar y supervisar la aplicación de acciones idóneas y efectivas para que se repare el daño a las víctimas”⁴⁰ así como casos de refugiados, solicitantes de asilo, personas apátridas, beneficiarias de protección complementaria y personas deportadas” entre otros.

A pesar de ser clara la competencia determinada en el acuerdo y que en dicho instrumento normativo se establece en el apartado de Considerandos, que **el fin de crear un área especializada es que se pueda establecer una política criminal integral** que pueda dar herramientas objetivas para su investigación y sanción, conocimiento de las causas y generar modelos de prevención, en la práctica no hay claridad sobre los criterios para la remisión de los casos. Por lo menos en los casos que ha dado seguimiento la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, observamos una resistencia para remitir casos que vinculan a la delincuencia organizada. En conversaciones con servidores públicos de PGR señalan que el área adecuada para investigar este tipo de casos es la Subprocuraduría Especializada en Investigación en Delincuencia Organizada (SEIDO) y que la Unidad debe ocuparse de otros casos. Este tipo de aseveraciones y actuaciones denotan un desconocimiento de cuál es el tipo de criminalidad que afecta principalmente a la población migrante, ya que en gran parte de los delitos cometidos, está vinculado el crimen organizado transnacional, y crear un área especializada para población migrante que no atienda casos de delincuencia organizada, resulta limitativo y ajeno a la realidad.

Se reconoce por ejemplo, que hasta el momento, casos como la masacre de 72 migrantes ejecutados en San Fernando, Tamaulipas en agosto de 2010 y el relativo a 49 personas ejecutadas en Cadereyta Nuevo, León localizados en mayo de 2012 han sido remitidos por las áreas correspondientes a la Unidad, **pero no así la segunda masacre correspondiente al hallazgo de 193 restos en 47 fosas clandestinas en San Fernando Tamaulipas en abril de 2011**. Existe sobre todo por parte de SEIDO una resistencia a remitir los casos a la unidad y en la práctica la Fundación para la Justicia ha observado que no existe un beneficio para las investigaciones –en términos de una mejor técnica para investigar o buscar a las personas- si permanecen en el área de delincuencia organizada. Por el contrario, el litigio y la representación de casos ante SEIDO se torna una tarea de enormes dificultades por los obstáculos por parte de los servidores público que integran esta área, quienes no permiten una coadyuvancia efectiva por parte de las víctimas y sus familias.

En este sentido, solicitamos al Comité que pueda dar seguimiento a que el Estado Mexicano cumpla con lo establecido en el Acuerdo por el cual se crea la Unidad de Migrantes, a efecto de que los casos que están en otras áreas de la PGR correspondientes a población migrante en tránsito y sobre todo, casos de migrantes víctimas de desaparición y ejecución, sean efectivamente remitidos a la misma.

Debido a que no se cuentan con las reglas operativas y a la falta de personal en la Unidad, hasta el momento **no se puede afirmar que exista una efectiva ejecución del Mecanismo de Apoyo Exterior**. Preocupa que no se observa una colaboración eficaz por parte de áreas claves

⁴⁰ De acuerdo al numeral primero del ACUERDO A/117/15 por el que se crea la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes y el Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación y se establecen sus facultades y organización, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de diciembre de 2015.

de la PGR para el funcionamiento óptimo del mecanismo. **Hasta el momento, no se han generado las vías de comunicación directa entre las personas que investigan y las personas que pueden facilitar el desahogo de diligencias.** La Fundación para la Justicia reitera que en la medida en que el Mecanismo de Apoyo al Exterior empiece a funcionar, se podrá dejar de utilizar la vía de la Asistencia Jurídica Internacional, establecida por la PGR para desahogar este tipo de diligencias, la cual, termina siendo burocrática y lenta para el desahogo de las comunicaciones entre México y los agregados que se encuentran en otro país. Por ejemplo, en el caso de la masacre de Cadereyta, las víctimas han tenido que esperar más de un año para que se autorice que cuenten con representación legal en México.

Las reglas actuales que se consideran para el mecanismo no mejoran esta comunicación y coordinación regional, por lo que si no se resuelve, el mecanismo resultará ineficaz para lograr un acceso efectivo para las familias y víctimas que están en otro país. Solicitamos atentamente al Comité contra la Desaparición Forzada que inste al Estado Mexicano en que deje de utilizar los mecanismos que generen dilaciones en el acceso a la justicia para los migrantes y sus familias, como lo es el procedimiento de solicitud de asistencia jurídica internacional implementado hasta ahora por la PGR y genere reglas de operación eficaces de comunicación y coordinación entre quien investiga y quienes desde las agregadurías o las embajadas atenderán a las familias y a las víctimas.

Es importante mencionar que, en la medida en que estos defectos operativos continúen no se verá reflejada una efectiva implementación de las políticas públicas a las que alude el Estado Mexicano en materia de acceso a la justicia para las personas migrantes.

Recursos humanos y materiales de la Unidad de Migrantes y el Mecanismo de Apoyo Exterior

Desde la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho vemos con preocupación que desde la creación de la Unidad de Migrantes hasta ahora, únicamente han sido destinados para su operación 4 ministerios públicos para todos los casos que le sean remitidos a esta Unidad por competencia, así como para los nuevos que ingresen a la misma⁴¹. De igual forma, nos preocupa que las instalaciones designadas para la Unidad no son adecuadas tanto para la atención de las víctimas como para que el personal adscrito lleve a cabo sus funciones, en virtud de que actualmente cuentan con únicamente cuatro oficinas para el desarrollo de sus actividades, una de las cuales pertenece a la Titular de la Unidad. Tampoco se tiene conocimiento de que en las agregadurías se haya destinado un espacio o designado personal para que funciones el Mecanismo de apoyo Exterior.

Para que una política pública recién creada se materialice y se aplique de manera efectiva, requiere la asignación de recursos humanos y materiales suficientes. La voluntad del Estado Mexicano para que tanto la Unidad como el Mecanismo de Apoyo Exterior funcionen, tiene que verse reflejado en un destino efectivo de estos recursos. En este sentido, es importante que el Comité de seguimiento a que la Unidad cuente con los recursos que necesita para garantizar un efectivo funcionamiento.

⁴¹ La Fundación para la Justicia en fecha 06 de enero de 2016 realizó, a través de su Plataforma Nacional de Transparencia, una solicitud de información relacionada con presupuestal destinado para la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes, cuya creación fue publicada en el Diario Oficial de la Federación del 18 de Diciembre de 2015, así como el número de plazas, tipo de plazas y los cargos destinados para la operatividad de esta unidad. De la cual la información proporcionada por la PGR fue que la Unidad estará adscrita a la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad cuyo presupuesto asignado es de \$ 134,264,291(ciento treinta y cuatro mil millones doscientos sesenta y cuatro mil doscientos noventa y un pesos). Contará con un fiscal ejecutivo asistente y dos profesionales ejecutivos de servicios especializados, plazas de confianza.

b. Comisión Forense

Desde la sociedad civil reconocemos que la Comisión Forense es uno de los esfuerzos más valiosos que ha realizado el Estado mexicano para identificación de restos y para que las familias puedan tener un resultado confiable. En la práctica hemos visto, sobre todo en las últimas reuniones y a partir de la salida de la titular de la Coordinación General de Servicios Periciales de la PGR, que existe mayor apertura por parte de los equipos operativos para trabajar conjuntamente en los trabajos de identificación. Sin embargo, vemos con preocupación que algunas de las problemáticas denunciadas anteriormente a este Comité persisten. Se detallan a continuación.

La negativa de proporcionar toda la información que se requiere

Se observa por parte de los agentes del ministerio público que tienen a su cargo algunas de las investigaciones penales que se obstaculiza el acceso a información valiosa que pueda ayudar a la identificación de restos y a la localización de familiares. Como ejemplo, ha habido dificultad para obtener la copia completa del expediente de la masacre de los 72 migrantes y documentos que dan cuenta sobre el registro de familias que buscan a personas desaparecidas para poder cruzar su información con los restos que tiene a su cargo la Comisión Forense.

Una de las prácticas de los ministerios públicos de la PGR, ha sido levantar actas circunstanciadas en casos de desaparición que son denunciados por las familias. El acta circunstanciada es una constancia que realiza el ministerio público cuando éste considera que los hechos denunciados no son constitutivos de un delito⁴². Se tiene conocimiento de que existen diversos expedientes integrados por cientos de actas circunstanciadas, en las cuales las familias presentaron la denuncia por la desaparición de su familiar durante los años 2010 al 2012, periodo crítico para el contexto de las desapariciones en México por lo que se debió de haber iniciado una investigación formal a través de un expediente de averiguación previa y no un acta circunstanciada que es una mera constancia y no da pie a una investigación penal. Esto ha sido denunciado por la Fundación para la Justicia en anteriores informes rendidos al CED.⁴³

Desde los trabajos de la Comisión Forense, se ha pedido en múltiples ocasiones acceso a los expedientes PGR/SIEDO/UEIS/AC/044/2011, PGR/SIEDO/UEIS/AC/078/2011, PGR/SIEDO/UEIS/AC/086/2011, PGR/SIEDO/UEIS/AC/062/2011, PGR/SIEDO/UEIS/AC/063/2011 y PGR/SIEDO/UEIS/AC/064/2011, que contienen cientos de actas circunstanciadas con datos de personas desaparecidas y se ha negado el acceso. Solamente se permite ver o se entrega información parcial. Es fundamental que la Comisión Forense tenga acceso a toda la información con que cuente PGR sobre personas desaparecidas en esa época para poder llevar a cabo un mayor número de identificaciones. Solicitamos que el Comité de especial atención a esta situación.

⁴² De conformidad con el acuerdo A/201/06 que establece los Lineamientos que deberán observar los agentes del Ministerio Público de la Federación en la integración de Actas Circunstanciadas., se establece que las actas circunstanciadas sólo se levantan cuando los hechos que se denuncian no se consideran constitutivos de delito. En su artículo segundo establece: "ARTICULO SEGUNDO.- El agente del Ministerio Público de la Federación que reciba una denuncia de hechos, que por su propia naturaleza o por carecer de mayores elementos o información, no puedan aún ser considerados como constitutivos de delito, deberá iniciar un Acta Circunstanciada." Disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Federal/PE/PGR/Acuerdos/2006/AC-2.pdf>

⁴³ La Fundación para la Justicia y otras organizaciones de la sociedad civil presentaron un Informe de alternativo presentado al Comité contra la Desaparición Forzada en vista de la adopción de la lista de cuestiones sobre el informe de México durante la 7ª sesión del Comité, del 15 a 26 de septiembre de 2014, párr. 6, el cual puede ser consultado en <http://fundacionjusticia.org/informe-alternativo-presentado-al-comite-contra-la-desaparicion-forzada-en-vista-de-la-adopcion-de-la-lista-de-cuestiones-sobre-el-informe-de-mexico/>

Sobre la continuidad y ampliación de la Comisión Forense

Desde la sociedad civil hemos observado que el gobierno mexicano, en diversos informes ante el mecanismo regional o los universales, ha resaltado el trabajo de la Comisión Forense. En varias reuniones de trabajo con víctimas y ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la audiencia celebrada el 20 de marzo de 2015⁴⁴ el gobierno mexicano ha manifestado la intención no solo de mantener el trabajo de la Comisión Forense, sino ampliarlo a otros casos y otros estados de la ruta migratoria. Preocupa en extremo, que en reuniones sostenidas con Subprocuradores de la PGR y con la Procuradora misma, **se ha notado una tendencia a querer concluir con los trabajos de dicha Comisión.**

Desde la sociedad civil consideramos que este es uno de los mejores momentos de trabajo de la Comisión Forense, donde los equipos se encuentran integrados, trabajando a un alto ritmo y entregando resultados casi cada semana. Esto porque se ha logrado tener casi toda la información que se requería y porque va existe voluntad de quienes trabajan en la comisión – tanto por parte de PGR como del EAAF- para que salgan los resultados.

Hasta el momento se han logrado cerca de 50 identificaciones y se espera que en el transcurso de este año y el siguiente, se sumen otras más. Si se tuviera mayor acceso a otros restos que están sin identificar y a otros casos de personas que han denunciado desapariciones en esa época, se tendrían mayores resultados.

Querer limitar o concluir el trabajo de la Comisión Forense, cuando existen restos sin identificar y familias sin recibir respuestas, es contrario al compromiso del gobierno adquirido en reuniones con organizaciones de familiares de desaparecidos de Centro América, la Fundación para la Justicia y otras organizaciones de la sociedad civil.

Debido a que el CED ha reconocido este esfuerzo como un referente para la identificación de restos, solicitamos que este comité inste al gobierno mexicano para que la Comisión cuente con todo el apoyo institucional que requiere para continuar con sus labores y que acorde a los compromisos que públicamente ha hecho el Estado Mexicano, se amplíe el trabajo de dicha Comisión.

c. Sobre los procedimientos ante la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales

Se ha señalado en este informe, las limitaciones que representa el trabajo con la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales para que las víctimas accedan efectivamente a la justicia. Estas limitaciones también se han apreciado en el trabajo de Comisión Forense. Los procesos de comunicación que realiza la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales con las autoridades de otros gobiernos ha sido deficiente hasta el punto de crear conflictos con las autoridades de otros países. Entre las problemáticas que hemos detectado se encuentran:

i) Proporcionar información incompleta a las autoridades de otros países así como la tardanza del proceso, incumpliendo así, con lo requerido y acordado previamente con las autoridades consulares de los países.

ii) La falta de coordinación entre dicha Subprocuraduría y la Secretaría de Relaciones Exteriores tanto para hacer la presentación formal de la Comisión Forense y su trabajo, así como para las solicitudes de información y localización de familias en el extranjero.

⁴⁴ Video de audiencia sobre Acceso a la justicia para personas migrantes en México del 20 de marzo de 2015 <http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/sesiones/154/default.asp> minuto 1:01:40 a 1:01:53.

iii) Si bien existe un Protocolo de Notificación de Identificación de Restos obligatorio para las autoridades mexicanas⁴⁵, el mismo sólo aplica en México y este país no ha hecho un esfuerzo por lograr acuerdos con otros países de Centroamérica para que se respeten los derechos de las personas durante la notificación y entrega de restos.

Reiteramos la importancia de que el CED solicite al Estado Mexicano la colaboración y coordinación de todas sus áreas para el trabajo efectivo de la Comisión Forense y el funcionamiento del Mecanismo de Apoyo Exterior.

d. Ausencia de mecanismos internos de control efectivos al interior de la PGR

En casos donde La Fundación para la Justicia, ha observado que los servidores públicos cometen actos irregulares o violaciones a los derechos humanos de las víctimas que representa, ha solicitado a la Visitaduría General, que lleve a cabo investigaciones a fin de que se puedan determinar las responsabilidades. Esto tanto en casos de desaparición como en situaciones irregulares observadas en Comisión Forense.

En este sentido, se ha denunciado también ante la Visitaduría General, la práctica de realizar actas circunstanciadas por los casos de desaparición denunciados cuando se debió de haber iniciado una investigación formal en una averiguación previa.

Nos preocupa que a pesar de tener hasta ahora diversas quejas en relación a las actuaciones irregulares de los funcionarios públicos el personal adscrito a la Visitaduría, encargado de investigar dichas irregularidades, hasta ahora no ha sido efectivo en su función, lo que se refleja al no haber realizado acciones concretas e imponer sanciones a los responsables. Esto genera en la práctica un sentido de impunidad por hechos irregulares cometidos por los servidores públicos y se manda un mensaje de permisibilidad para este tipo de acciones que limitan el ejercicio efectivo de los derechos de las víctimas y sus familiares.

Es importante que el CED pueda detectar a mayor detalle, cuáles son las prácticas institucionales que impiden la búsqueda de las personas desaparecidas, la identificación de los restos conforme estándares internacionales, la investigación y sanción efectiva, y que también pida que el Estado Mexicano rinda cuentas sobre las acciones que está llevando a cabo cuando se identifica que un servidor público comete un acto irregular o violatorio de derechos humanos.

e. Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)

En el mismo sentido nos expresamos sobre el papel de la CNDH. La Fundación para la Justicia ha presentado diversas quejas ante la CNDH relacionadas con irregularidades detectadas tanto en la integración de los expedientes de investigación de casos de desaparición y ejecución de migrantes como en la propia investigación de los hechos. Sin embargo, hasta ahora hemos visto inacción por parte de las autoridades de esta Comisión para investigar de manera adecuada estas denuncias y determinar responsabilidades de los servidores públicos denunciados. Incluso, nos hemos enfrentado a la objeción en cuanto a competencia de los hechos denunciados.⁴⁶

⁴⁵ Extracto del Protocolo para la Notificación de Identificación de Restos de Personas Localizados en San Fernando, Tamaulipas y en Cadereyta, Nuevo León, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de marzo de 2015.

⁴⁶ La fundación para la Justicia presentó en marzo del 2016 queja formal por alteración del expediente, el no foliado e irregularidades en el tratamiento y cadena de custodia de restos, todo relacionado con el caso de desaparición de nueve migrantes guatemaltecos. Funcionarios de la CNDH demoraron en darle trámite a la queja debido a que estaban analizando si estaba dentro de su competencia.

f. De la Iniciativa Regional de Cooperación con los Procuradores y fiscales Generales de El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala y Honduras

Hasta la fecha no tenemos conocimiento de esta iniciativa ni de los términos en la que se trabajó, por lo que no podemos confiar en la perspectiva de cooperación que se aborda.

g. Sobre la búsqueda, localización y liberación de personas desaparecidas

En los casos que tiene la Fundación para la Justicia no se ha realizado una búsqueda adecuada de las personas. En uno de los casos relacionado con la desaparición de nueve migrantes guatemaltecos en febrero del 2014, el ministerio público a cargo de la investigación informó que está realizando la búsqueda con base al Protocolo de Búsqueda de Personas Desaparecidas o No Localizadas emitido por la Procuraduría Social de Atención a Víctimas del Delito, institución que desde el 2013 no existe ya no existe en la administración pública.

III. OTROS TEMAS DE PREOCUPACIÓN

a. Falta de implementación de medidas cautelares dictadas por el Comité por parte del Estado mexicano

El pasado 10 de junio de 2016 este Comité requirió medidas y formuló, de nueva cuenta, recomendaciones al Estado mexicano relativas a nueve casos de migrantes guatemaltecos presuntamente víctimas de desaparición forzada en México. Sin embargo, hasta la fecha no hemos visto el cumplimiento, ni acciones claras, para implementar dichas medidas por parte de las autoridades mexicanas. Tampoco conocemos el mecanismo de seguimiento al cumplimiento, en este caso, de las medidas emitidas por organismos internacionales que tenga el gobierno mexicano.

Derivado de lo anterior, solicitamos a este Comité tome las medidas necesarias para lograr el cumplimiento de lo requerido al Estado mexicano ya sea a través de un mecanismo de seguimiento del propio Comité o las acciones que considere para lograr la efectiva implementación de las recomendaciones y medidas cautelares emitidas por el mismo.

b. Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Desaparición de Personas

Como es del conocimiento del Comité, desde hace casi un año se llevó a cabo una reforma constitucional que facultó al Congreso de la Unión para elaborar una ley en materia de desaparición forzada. Hasta el momento, se han presentado diversas iniciativas y el Senado – cámara de origen de la iniciativa- ha logrado incluir las diferentes versiones de los legisladores con la propuesta presentada por el Ejecutivo Federal.

Diagnóstico general: la iniciativa presentada no representa un aporte sustancial al andamiaje jurídico e institucional actual para la búsqueda de personas desaparecidas y la investigación de los delitos de desaparición forzada o por particulares. La propuesta requiere de modificaciones y adiciones para cumplir con elementos esenciales de derecho sustantivo y de carácter orgánico que hagan operantes la búsqueda pronta y diligente de personas desaparecidas, así como la correcta investigación de los delitos contemplados en la iniciativa de ley.

A continuación se enuncian algunas de las observaciones generales que un grupo de colectivos de familiares y organizaciones de la sociedad civil ha llevado a cabo sobre este tema en particular:

1. Inadecuada incorporación del concepto de persona no localizada

La iniciativa del ejecutivo federal incorpora inadecuadamente la definición de persona no localizada, generando confusiones entre este término y el concepto de persona desaparecida. Conforme a la iniciativa del ejecutivo federal sólo se calificará como persona desaparecidas a aquellas cuya desaparición obedezca a la posible comisión del delito de desaparición forzada o desaparición por particulares, según la información de la que disponga la autoridad. Esta dicotomía entre persona desaparecida y persona no localizada tiene implicaciones prácticas importantes, ya que conforme al articulado de la iniciativa, se contempla la existencia de procedimientos de búsqueda diferenciados en razón de si la persona se considera desaparecida o no localizada. La incorporación del concepto de persona no localizada es inaceptable por las siguientes razones:

- a) La distinción entre persona desaparecida y no localizada no puede hacerse antes de una investigación efectiva y confunde momentos de la respuesta estatal frente a una desaparición que son distintos. El procedimiento de búsqueda no puede estar condicionado a una valoración a priori, por parte de la autoridad, de las posibles causas de la desaparición, ya que el establecimiento de dichas causas es justo el producto de las acciones de búsqueda e investigación que deben realizarse de forma inmediata, independientemente de que las causas se establezcan posteriormente. Así, la distinción a priori entre persona desaparecida y no localizada genera un espacio propicio para la subjetividad, donde muchas víctimas quedarán sin acceso a mecanismos de búsqueda efectiva.
- b) La mera coexistencia de los conceptos de persona desaparecida y persona no localizada coloca en los familiares la carga de la prueba respecto de la desaparición, ya que para calificarla como tal, deberán allegar de información a la autoridad que indique la posibilidad de tal circunstancia. En el esquema planteado por el ejecutivo, ante la ausencia de dicha información, la desaparición puede calificarse como no localización. Esta forma de definir el estatus de persona desaparecida desconoce el carácter de realización oculta del delito de desaparición forzada y de desaparición por particulares; además de que ignora que en virtud de los principios pro persona y máxima diligencia, ante la ausencia de información debe operar una presunción de desaparición.

2. Inexistencia de un verdadero Sistema Nacional de Búsqueda (en adelante SNB)

Aunque la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal habla de la creación de un SNB en su título TERCERO, en el articulado de éste se omite desarrollar la estructura orgánica que le correspondería. De esta forma, la iniciativa del ejecutivo no crea una nueva instancia que lidere, coordine, diseñe e implemente las acciones de búsqueda de personas, sino que perpetúa los procedimientos existentes operados por la PGR y las procuradurías locales, cuya ineficacia es uno de los motivos para la creación de esta nueva legislación.

El SNB establecido en la propuesta del Ejecutivo Federal se aleja de otros existentes en el derecho administrativo mexicano respecto de otras materias, mismos que suponen un mínimo de estructura, coordinación interinstitucional, reuniones periódicas, posibilidad de monitoreo mediante una secretaría ejecutiva, vinculación con otros sistemas, etc. Por otra parte, en el diseño actual el "Sistema Nacional" queda por entero desvinculado del Consejo Ciudadano Consultivo, única instancia de participación ciudadana prevista en la iniciativa del Ejecutivo, siendo que los familiares de personas desaparecidas deben participar directamente, con capacidad de decisión, en la conducción del SNB. Para hablar de un Sistema Nacional de Búsqueda, sería necesario que éste tuviera una entidad administrativa más robusta, que

incluyera por ejemplo una instancia de coordinación similar a lo que se ha llamado comisiones nacionales de búsqueda en otros países.

3. Ausencia de un mecanismo de participación sustantiva de los familiares de personas desaparecidas en el diseño, coordinación, evaluación e implementación de los planes y acciones de búsqueda

La propuesta del ejecutivo federal prevé sólo dos mecanismos de participación de los familiares en la investigación y búsqueda de personas: uno, el ya establecido previamente en la Constitución y la legislación procesal penal a través del derecho de las víctimas a la coadyuvancia; y dos, la participación a través de un “Consejo Ciudadano”, el cual es un órgano de naturaleza meramente consultiva sin la capacidad real de incidir en el diseño y conducción de los planes y acciones de búsqueda de personas desaparecidas.

Ninguno de los dos mecanismos señalados resulta efectivo. En el caso de la coadyuvancia, éste se trata de un derecho previamente establecido, el cual además se acota a un caso específico y cuya aplicación práctica sigue dependiendo en gran medida de la discrecionalidad del ministerio público.. En el caso del Consejo Ciudadano contemplado por la iniciativa, como ya se dijo, sus recomendaciones carecen de carácter vinculatorio, además de que carece de facultades para poder intervenir directamente en el diseño, coordinación, evaluación e implementación de los planes y acciones de búsqueda. Por tanto ambos mecanismo no constituyen verdaderos mecanismos de participación ciudadana y contraloría social.

4. Establecimiento de un mecanismo de distribución de competencias insuficiente para la realidad y necesidades de las víctimas

En la iniciativa del ejecutivo federal, el esquema de distribución de competencias para la investigación de los delitos sigue una lógica tradicional del sistema jurídico mexicano; es decir, la generalidad de casos deberán ser investigados por las autoridades locales, reservando a la Federación la investigación en supuestos muy acotados: cuando haya servidores públicos federales involucrados como probables responsables; se surtan los supuestos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; exista sentencia o resolución de un organismo internacional sobre un caso concreto; o se ejerza la facultad de atracción debido a las “características propias del hecho”, así como a las circunstancias de ejecución o a la relevancia social del mismo.

Este esquema no responde a las necesidades que impone la realidad a que se enfrentan las víctimas, cuyos casos son investigados en contextos donde los sistemas de justicia locales carecen de capacidad o de voluntad para procesar los casos. Esta falta de capacidad o voluntad puede desprenderse de la ausencia de los elementos y herramientas técnicas necesarias para la investigación; o en razón de que los posibles perpetradores de la desaparición son funcionarios de las instancias de seguridad pública o procuración de justicia, o bien tienen vínculos con éstas, con lo cual las acciones de búsqueda se ven obstaculizadas y/o amenazadas de forma reiterada. Por lo anterior es esencial que la iniciativa establezca supuestos adicionales de atracción de casos hacia la Federación, entre otros supuestos, cuando haya información que indique un temor fundado de que servidores públicos locales de seguridad o procuración de justicia estén involucrados en la desaparición u obstaculicen la búsqueda e investigación, cuando haya retardo injustificado en las acciones de búsqueda o investigación, o cuando la ejecución de la desaparición haya involucrado el territorio de dos o más entidades federativas.

5. Ausencia de un registro único de personas desaparecidas

Del artículo 71 a 77 la iniciativa del ejecutivo federal regula la creación y funcionamiento de un “Registro Nacional” de personas desaparecidas, el cual en realidad se trata de varios registros que teóricamente deben coordinarse. La propuesta establece la existencia de un registro federal, coordinado y administrado por la Federación, y la existencia de los registros coordinados y administrados por cada entidad federativa. Este modelo ya ha probado su ineficacia, ya que genera información insuficiente, contradictoria y que en la práctica es difícil de interconectar. Por lo anterior, la iniciativa debe plantear un modelo de centralización de la información en un sola instancia que facilite su gestión.

6. Remisión de la regulación sobre declaración de ausencia por desaparición a las legislaciones de las entidades federativas

La propuesta presentada por el ejecutivo federal regula la declaración de ausencia sin generar un procedimiento específico y remitiéndolo a la legislación que generen las entidades federativas, estableciendo sólo un marco amplio. Este modelo no responde a las demandas de los familiares pues existe el fundado temor de que ni el Congreso de la Unión ni los congresos estatales cumplan con la obligación de legislar en la materia, como ya ocurrió respecto de la Ley General de Víctimas. Se debe valorar de nueva cuenta la posibilidad de regular integralmente el procedimiento dentro de la iniciativa. Por otro lado, la iniciativa no hace referencia a otros mecanismos de garantía de derechos como la prórroga del acceso a programas sociales cuya titularidad recaiga en la persona desaparecida, o bien el tratamiento diferenciado en el acceso a pensiones en los sistemas estatales de seguridad social o incluso el manejo diferenciado de cobro de créditos brindados por instituciones públicas, por ejemplo INFONAVIT, cuando el titular del crédito se encuentre desaparecido.

7. Deficiente regulación de la forma de autoría por responsabilidad del superior jerárquico

En su artículo 21 fracción I, la iniciativa analizada pretende regular la forma de autoría por responsabilidad del superior jerárquico. Sin embargo, dicha regulación no se corresponde con los estándares generados en el Derecho penal internacional (en adelante DPI), mismo que regula las formas de autoría y participación de delitos internacionales como la desaparición forzada. De acuerdo con la propuesta del ejecutivo federal, los superiores jerárquicos sólo pueden ser responsables por su omisión de ejercer control efectivo sobre sus subordinados cuando los subordinados se encuentren bajo su autoridad inmediata y cuando el superior haya tenido conocimiento de que los subordinados se proponían cometer el delito o lo estaban cometiendo.

Esta regulación establece restricciones no reconocidas por el DPI, ya que bajo los parámetros generados por éste, por ejemplo en el artículo 28 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, el superior jerárquico puede ser responsable aun por los actos de subordinados que se encuentre fuera de su autoridad inmediata y cuando el superior haya sabido o, en razón de las circunstancias, **debiera haber sabido** que los subordinados se proponían cometer el delito o lo estaban cometiendo.

De persistir las restricciones establecidas en la propuesta del ejecutivo federal, se estaría generando una brecha de impunidad para aquellos mandos medios y altos que con su inacción y falta de control alientan o propician la comisión de las desapariciones.

8. *Se establece un esquema insuficiente de beneficios por colaboración o aportación de información que lleve al esclarecimiento de paradero de una persona*

Deben contemplarse otro tipo de beneficios que no se agoten sólo con la reducción de la pena. Además, el acceso a los beneficios de disminución de sanciones debería asociarse al momento en que se proporcione la información con respecto de la comisión de la desaparición, de suerte que no fuera necesario esperar a que exista una sanción impuesta en sentencia. Es decir, debería ser factible que ocurriera en cualquier momento del proceso. Esto sería relevante, además, pensando en el marco del nuevo proceso penal. Adicionalmente, debería legislarse más ampliamente cómo se verificará la información que permitiría acceder a este beneficio, incluyendo la obligación de dar vista previamente de la misma a los familiares de la víctima. Por otro lado, debería legislarse más ampliamente cómo se difundirá la existencia de este beneficio entre los perpetradores, sobre todo en los centros de reclusión. El mínimo que debería cubrirse en lo tocante a beneficios, es el establecido en el artículo 19 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de secuestro, que es un marco más amplio que el propuesto en el anteproyecto.

9. *La falta de inclusión de las personas migrantes*

La propuesta presentada por el Ejecutivo hasta ahora no considera a la población migrante como grupo específico y susceptible de sufrir delitos de desaparición. De igual forma, la propuesta no integra tanto a la Unidad de migrantes ni el Mecanismo de Apoyo Exterior, creados para estos casos, como a la Comisión Forense, sobre los procesos de identificación y entrega de restos.

c. Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV)

Hasta el momento, existen prácticas burocráticas y criterios contrarios a los derechos de las víctimas, por parte de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, que impide que esta institución brinde una atención, asistencia, apoyo y reparación del daño efectiva, en los términos que establece la Ley General de Víctimas y los estándares internacionales. Algunas de las malas prácticas detectadas por la Fundación para la Justicia por parte de esta institución y que se mantienen hasta esta fecha son: condicionar las medidas de ayudas y asistencia a cumplir requisitos administrativos y fiscales excesivos para las víctimas; pagar o proporcionar las medidas a las víctimas a contra reembolso, esto es, que las víctimas asuman los gastos y después deberán presentar una serie de requisitos para lograr su reembolso, procedimiento que puede demorar más de un año⁴⁷; ausencia de coordinación entre las diversas áreas de la CEAV que impiden que se dé una atención eficaz y terminan revictimizando a las personas en los trámites ante esta institución; ausencia de criterios pro víctimas en las tareas de defensa de las mismas; no se ha logrado la colaboración necesaria con otras áreas de gobierno, por ejemplo en materia de salud, educación y asistencia, haciendo de difícil o imposible acceso de estos derechos a las víctimas y sus familias, entre otros.

Consideramos fundamental que el CED de seguimiento de las acciones que lleva a cabo la CEAV para verificar si dicha institución responde de manera efectiva a las obligaciones que se han establecido en la Ley General de Víctimas.

⁴⁷ Como muestra de algunas trabas burocráticas, en los casos que tiene la Fundación para la Justicia, de 5 solicitudes de medidas o reembolso de gastos funerarios de familias que representamos, hasta ahora no se ha pagado una sola, algunas de ellas ingresadas desde hace más de un año.

IV. EL CASO AYOTZINAPA: RECOMENDACIONES DEL GIEI COMO PUNTO DE PARTIDA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES DEL COMITÉ

En este apartado haremos referencia al caso Ayotzinapa. En particular, nos remitiremos a lo referido por el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI)⁴⁸ en sus dos informes sobre el caso, puesto que en los mismos formula una serie de recomendaciones dirigidas no solamente al caso concreto, sino a cambios en legislación, políticas públicas y prácticas en materia de búsquedas, investigaciones y procesos penales, atención a víctimas y otros temas relevantes.

Consideramos que estas recomendaciones deben entenderse como los requisitos para el efectivo cumplimiento de varias de las recomendaciones prioritarias del Comité CED, por lo cual nos permitimos resaltarlas aquí.

A. Registro de personas sometidas a desaparición

En el párrafo 18 de las observaciones finales realizadas por este Comité al Estado mexicano, se señaló:

El Estado parte debería adoptar las medidas necesarias a fin de contar con un registro único de personas desaparecidas a nivel nacional que permita establecer estadísticas confiables con miras a desarrollar políticas públicas integrales y coordinadas encaminadas a prevenir, investigar, sancionar y erradicar este delito aberrante. Dicho registro debería, como mínimo: a) reflejar de manera exhaustiva y adecuada todos los casos de personas desaparecidas, incluyendo información acerca del sexo, edad y nacionalidad de la persona desaparecida y lugar y fecha de desaparición; b) incluir información que permita determinar si se trata de una desaparición forzada o de una desaparición cometida sin ninguna participación de agentes estatales; c) permitir generar datos estadísticos respecto de casos de desaparición forzada aun cuando hayan sido esclarecidos; y d) ser completado con base en criterios claros y homogéneos y actualizado de manera permanente. En este contexto, el Estado parte debería valerse de la oportunidad que ofrece el hecho de que la reglamentación de la ley del RNDPED aún esté pendiente para asegurar que cumpla con los criterios antes expuestos. Asimismo, debería adoptar las medidas necesarias para garantizar que las autoridades encargadas de ingresar los datos pertinentes lo hagan de manera uniforme, exhaustiva e inmediata luego de que se tenga conocimiento de una desaparición.

En México se han anunciado reformas para hacer frente a la problemática de la desaparición forzada de personas, mismas que se han recaído, principalmente, en la creación de la Ley General en materia de Desaparición Forzada que hasta el momento no ha sido aprobada. En el marco del desarrollo de la Ley, la sociedad civil y diversas familiares de personas desaparecidas han identificado como prioridad la creación de un Registro Único Nacional que sea realmente efectivo y que pueda dar cuenta de las personas extraviadas y desaparecidas; ante la falta de un adecuado registro pormenorizado de desapariciones.

⁴⁸ El GIEI surge como parte del acuerdo para la incorporación de asistencia técnica internacional dentro de las medidas cautelares MC/409/14 otorgadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el caso de los 43 estudiantes desaparecidos de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa, Guerrero. Dicho acuerdo de asistencia fue suscrito por la CIDH, los representantes de las víctimas de Ayotzinapa y el Estado mexicano el 18 de noviembre de 2014, en el marco de las facultades de monitoreo que ejerce dicha Comisión sobre la situación de los derechos humanos en la región y con la finalidad de proporcionar asistencia técnica para la búsqueda de los 43 normalistas; así como las investigaciones y acciones adoptadas a fin de sancionar a los responsables de los hechos. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/docs/Acuerdo-Addendum-Mexico-CIDH.pdf>

Con este registro se busca recabar información pertinente y suficiente, que registre todos los incidentes de desaparición y desaparición forzada, en los que se incluyan los sucedidos en el pasado para que dicha herramienta pueda servir como instrumento de supervisión, evaluación, diseño de estrategias y políticas públicas, así como de seguimiento de los casos en materia de desaparición de personas.

Al respecto, gracias a la promoción y esfuerzo de la sociedad civil se ha logrado tener cabida en la discusión de la nueva Ley y sobre la creación del registro único de personas, lo cual ha hecho que se incluyan puntos de gran relevancia. De igual forma, ha sido muy importante lo aportado por el GIEI, quien realizó observaciones a los anteproyectos de ley correspondientes.

Estas observaciones se hicieron llegar al Subsecretario de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, pero también fueron transmitidas en los informes del GIEI sobre el caso Ayotzinapa, incluyendo las siguientes:

- *Tener un registro único nacional de personas desaparecidas. Se requiere evaluar y revisar la Ley del Registro Nacional de Datos de personas extraviadas o desaparecidas con el propósito de que la nueva Ley General sobre Desaparición establezca una única herramienta a nivel nacional. Garantizar que dicho registro esté encaminado tanto a la búsqueda de las personas desaparecidas como a la investigación de los hechos.*
- *Incorporar en ese nuevo registro otras informaciones preexistentes, incluyendo las del periodo de la “guerra sucia”, las víctimas identificadas en la Recomendación 26/2001 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), las averiguaciones previas de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (Femospp) que pasaron a la Coordinación General de Investigaciones de la Procuraduría General de la República (PGR) y las víctimas identificadas por la Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero.*
- *Cruzar este registro con otras bases de datos que contienen información sobre personas, como el Instituto Federal Electoral, la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Relaciones Exteriores, para obtener toda la información pertinente sobre las personas desaparecidas.*
- *Integrar dicho registro al Sistema Nacional de Atención a Víctimas que establece la Ley General de Víctimas, con el propósito de que las víctimas tengan derecho a acceder a los beneficios establecidos por dicha ley.*
- *Contar con datos estadísticos confiables y actuales sobre la desaparición en general y sobre la desaparición forzada en particular. Hacer publicaciones periódicas que ayuden a valorar y monitorear la situación. El registro único nacional de personas desaparecidas debe tener la capacidad para albergar una base de datos tanto para la desaparición en general como para la desaparición forzada en particular. Dichas bases deben arrojar información que permita implementar políticas en relación con la prevención, búsqueda, investigación, sanción y reparación de la desaparición.*

- *Establecer un Registro único nacional de personas detenidas. La inscripción de todas las privaciones de la libertad en registros y/o expedientes es una medida preventiva para la desaparición de personas.*⁴⁹

En esta lectura, el GIEI realizó un trabajo integral para establecer las líneas necesarias ante la creación de un registro único de personas desaparecidas puesto que se busca que el mismo no sólo contenga la información relevante para la búsqueda de personas, sino que sirva para la investigación de los casos y en temas sobre el respeto y derecho a la reparación que tienen los familiares como víctimas. Es decir, si bien el registro tiene como función principal concentrar datos para la búsqueda de personas desaparecidas, tal como información personal, académica, laboral, descripción morfológica, señas particulares, antecedentes médicos, antecedentes odontológicos, datos relativos a la desaparición, personas que pueden aportar datos sobre el desaparecido, personas que pueden aportar muestra biológica, así como cualquier información relevante, no es una información que deba quedar almacenada, sino que pueda ser cotejada con los distintos procesos de investigación de casos y así buscar que se pueda llegar al paradero de las personas y a la verdad de los hechos, de cualquier temporalidad.

El cumplimiento de las recomendaciones realizadas por el GIEI sobre el registro único de personas desaparecidas, podría mejorar no sólo la investigación de los casos sino la prevención de los mismos, ya que se adhieren una serie de propuestas a efecto de ejercer un mayor control y vigilancia en los momentos en que se realizan las desapariciones forzadas como son las detenciones. Es por ello, que resulta preocupante que hasta el momento la Ley de la materia y el tema de la implementación del registro se encuentren parados por lo menos hasta el siguiente periodo de sesiones del Senado de la República, ya que eso genera demoras en la eventual implementación de estos estándares.

B. Búsqueda de personas desaparecidas

El párrafo 41 del documento CED/C/MEX/CO/1 hace alusión a la mejora que debe realizarse para garantizar la búsqueda efectiva de personas, señalando una serie de medidas necesarias para mejorar las prácticas mexicanas, mismas que hemos desglosado en el siguiente apartado para su mayor explicación:

A la luz del artículo 24, párrafo 3, de la Convención, el Estado parte debería redoblar sus esfuerzos con miras a la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, para la búsqueda, respeto y restitución de sus restos. En particular, debería:

a) Garantizar en la práctica que cuando se tenga noticia de una desaparición se inicie la búsqueda de oficio y sin dilaciones para acrecentar las posibilidades de encontrar a la persona con vida

Este punto ha sido uno de los problemas más identificados en cuánto a la desaparición forzada de personas en México, ya que en muchas ocasiones las búsquedas se realizan días después de los hechos y generalmente ante el dicho de las autoridades encargadas de la investigación, de no poder considerarse desaparición hasta después de haber transcurrido cierto número de días u horas; inclusive ante la existencia de indicios de una desaparición forzada y en donde sería necesaria una actuación inmediata. Dicho requisito de esperar determinado tiempo antes de buscar es una práctica que carece de sustento legal y es contrario a los estándares

⁴⁹ Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa, del GIEI, página 348-349. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/0B1ChdondilaHNzFHaEs3azQ4Tm8/view>

internacionales que indican que las primeras horas son vitales para dar con el paradero de la persona.

Por ejemplo, en el primer informe sobre el caso Ayotzinapa que emitió el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes en septiembre de 2015, este señaló que las actividades realizadas durante las primeras 72 horas estuvieron carentes de objetivos claros y precisos y sin una adecuada planeación, enfocadas más en formalismos, dejando para días posteriores la práctica de diligencias de especial relevancia, como fueron: la captura de datos para la identificación de los desaparecidos (edad, peso, estatura y demás señas particulares), cierres de vías y carreteras de salida y acceso cercanas a los lugares de los hechos, interrogatorio a los testigos directos de los hechos que pudieran dar datos sobre la posible ubicación de los normalistas (choferes de autobuses, elementos del C-4, elementos de seguridad y ejército); así como el análisis y obtención de las pruebas relevantes (videos, ropas de los normalistas, etc.)⁵⁰

Lo anterior resulta de especial gravedad en un contexto como el del Estado de Guerrero, uno de los territorios con mayores cifras de desaparición forzada y que por ello, cuenta con el Protocolo para la investigación y búsqueda de personas no localizadas y la Agencia Especializada del Ministerio Público en Búsqueda de Personas no localizadas, ambos que se encontraban funcionando el día de los hechos, pero que no fueron utilizados. Por lo que, al no ser una problemática desconocida por las autoridades y al contar con un instrumento específico, se ameritaba una urgente, ágil y coherente actuación por parte de los diferentes funcionarios competentes.

Sobre este panorama, el GIEI hizo una serie de señalamientos en sus informes que buscaban brindar al Estado mexicano una serie de parámetros que no sólo se centran en el caso Ayotzinapa sino que pretenden contribuir a la atención de la desaparición forzada en México.

Algunas de las recomendaciones relevantes a prácticas de búsqueda son:

- *Establecer un proceso de búsqueda de personas desaparecidas. Se debe diseñar e implementar un procedimiento de búsqueda de personas desaparecidas que sea de oficio implementado por el Estado, que se ponga en marcha de forma inmediata y que se ejecute sin dilaciones indebidas. Las primeras 72 horas de dicho procedimiento son determinantes, por lo que no se puede demorar su implementación con argumentos que demuestren pasividad o retardo. De acuerdo con la información recabada, dicho mecanismo debe elaborar las diferentes hipótesis de búsqueda, prever búsquedas tanto en vida como en muerte, tanto para desapariciones recientes como anteriores en el tiempo y contar con equipos especializados que posibiliten la participación de peritos externos. En los procedimientos de búsqueda se debe permitir el ingreso a cualquier entidad pública, incluyendo las instalaciones militares y policiales.*⁵¹
- *Implementar las siguientes actuaciones que podrían incentivar la investigación: instar a los Ministerios Públicos para que desde un inicio abran una averiguación previa o una carpeta de expediente y no sólo una acta circunstanciada o un reporte; requerir que el levantamiento de la declaración o información de la víctima sea exhaustivo; permitir que la víctima haga la denuncia en cualquier lugar del país y no sólo donde ocurrieron los hechos; resguardar zonas donde podrían hallarse*

⁵⁰ *Ibidem*, páginas 226 y 227.

⁵¹ *Ibidem*, página 349.

evidencias y garantizar una adecuada cadena de custodia; solicitar a las instituciones públicas y privadas que resguarden posibles diligencias útiles para la investigación por un plazo prudencial después de ocurridas las desapariciones evitando la destrucción de pruebas.

- *Garantizar la cooperación inmediata entre autoridades estatales y federales en materia de investigación, registro de casos, intercambio de información y otros indicios que permitan la localización o identificación de los desaparecidos. En este sentido debe establecerse una línea clara de responsabilidad, que impida que ante una competencia concurrente, ninguna de los órdenes actúe interpretando que era una competencia del otro y se generen dilaciones en actuaciones urgentes. Siempre se requiere dejar un registro de todas las actuaciones llevadas a cabo y de quién ha sido responsable de las mismas.*

- *Autorizar mediante orden judicial escuchas o intervenciones telefónicas o en otros medios para la investigación de graves violaciones de derechos humanos, incluyendo casos de desaparición forzada de personas.*

- *Crear juzgados especializados de 24 horas con competencia a nivel nacional que autoricen las ordenes necesarias dentro de la investigación de un caso de desaparición forzada, incluyendo, ordenes de captura, cateos, entrega de información de telefonía, interceptación de comunicaciones y aquellas diligencias urgentes que requieran orden judicial.*

- *Garantizar que se preserven para todas las investigaciones judiciales, los videos y grabaciones tomadas tanto por entidades públicas, como por ejemplo el C-4, así como por particulares.*

- *Garantizar que el Estado asigne presupuesto adecuado y suficiente que provea los recursos acordes a las necesidades de la investigación, sean estos humanos, tecnológicos, económicos y/o jurídicos y que incluya los gastos que generan las diligencias para las víctimas.*

- *Garantizar el derecho de las víctimas de participar en todas las etapas de la investigación, de manera que puedan ventilar sus opiniones, recibir informaciones, aportar pruebas, formular alegaciones, y en síntesis, hacer valer sus derechos. Para garantizar estos derechos, las autoridades deben brindar las condiciones de seguridad necesarias y otorgar los recursos económicos pertinentes. Las autoridades garantizarán el derecho de las víctimas a tener peritajes independientes y cubrirán.*

- *Garantizar el acceso a la información sobre graves violaciones de derechos humanos que se encuentren en instalaciones y archivos militares.*

- *Preservar y facilitar el acceso a los archivos estatales. El acceso a la información debe incluir la apertura de los archivos para que las instituciones que investigan los hechos puedan hacer las inspecciones directas; la realización de inventarios y búsquedas e investigación; el impulso de operativos de búsqueda que incluyan garantías y medidas legales para el acceso a los lugares en los cuales la información*

pueda reposar.⁵²

b) Asegurar que la búsqueda sea llevada adelante por las autoridades competentes con la participación de los allegados de la persona desaparecida

En su último informe, el GIEI destacó las irregularidades ejemplificadas durante una diligencia en el Río San Juan, donde se habría hallado una bolsa de plástico con un pedazo de estructura ósea perteneciente a Alexander Mora, uno de los 43 normalistas. Entre estas irregularidades se incluyen la realización de una supuesta diligencia de recolección de pruebas sin orden de la autoridad correspondiente de la PGR, sin dejar constancia en el expediente, llevando a una persona detenida a la escena de la diligencia de manera irregular, falta de información a las familias, entre otras, hechos que no sólo implican una violación a los derechos de los familiares sino también la alteración de la escena.

Por otro lado, según lo señalado por el primer informe del GIEI, en el caso de Ayotzinapa como resultado del Plan de Acción de Búsqueda, la Policía Federal señaló que entre el 26 de septiembre de 2014 y el 4 de marzo de 2015 se inspeccionaron 602 puntos específicos, 58 con la participación de padres de familia y 544 sin la participación de ellos.⁵³ Es decir, alrededor de la décima parte de las búsquedas se realizaron con la participación de los padres de familia en los primeros meses de investigación. Cabe señalar que después de la emisión del informe del Grupo de Expertos, siguieron dándose diligencias de gran relevancia sin presencia y sin conocimiento de los familiares de los 43 normalistas.

Recordamos que la experiencia de las víctimas es imprescindible en lugares como Iguala, Sinaloa o Veracruz, en donde son los familiares los que tienen mayor experiencia sobre los lugares de búsqueda, por lo que estos procesos deberían ser articulados con las respuestas institucionales que permitan darle fuerza a lo emprendido por los familiares. Por otra parte, la participación de los familiares resulta de gran importancia no sólo por el hecho de aportar datos a la búsqueda, sino para respetar su derecho a la información y a ser escuchadas en el proceso. Asimismo, se convierte en un proceso de monitoreo y vigilancia de resultados, ya que no se deja sólo al arbitrio de las autoridades las opciones de búsqueda y permite observar su trabajo en la investigación.

En ese sentido el GIEI recomendó:

- *Permitir la participación de los familiares en la búsqueda, brindándole garantías de protección y seguridad. Es importante que se capacite a los familiares que realizan búsquedas “alternativas” para el manejo de posibles lugares donde puedan encontrarse fosas u otros hallazgos, no se altere la evidencia y pueda llevarse el desarrollo de la investigación, así como establecer sistemas de toma y resguardo de la información que ellos aporten.*
- *Crear una comisión de búsqueda de personas desaparecidas. Dicho mecanismo deberá ser de carácter mixto, con presencia de organizaciones de la sociedad civil y de víctimas, para que coordine las políticas públicas en la materia. En este sentido, se requiere también constituir comisiones estatales de búsqueda de personas desaparecidas, con presencia de funcionarios responsables y con capacidad*

⁵² *Ibidem*, página 351-352.

⁵³ *Ibidem*, página 231.

*ejecutiva.*⁵⁴

No sobra mencionar que las búsquedas de personas desaparecidas han implicado un riesgo para sus familias, que está íntimamente relacionado con la recomendación del CED sobre la búsqueda de personas desaparecidas. Al respecto el GIEI recomendó:

- *Establecer medidas de protección específicas que requieran las víctimas el caso así como de sus representantes legales, testigos o defensores de derechos humanos. [...]*
- *Acordar con los familiares el manejo de incidentes de seguridad, manejo de las posibles denuncias y su investigación en condiciones de protección, y las necesidades en caso de amenazas, proporcionando los medios de protección adecuados. [...]*
- *Garantizar una investigación pronta e imparcial de las amenazas y otros riesgos de seguridad, así como brindar información adecuada sobre los mecanismos de información a que tienen derecho las víctimas, los representantes legales o los casos especiales.*⁵⁵

c) Fortalecer la Base de Datos Ante Mortem – Post Mortem, asegurar que esté plenamente operativa en todas las entidades federativas a la mayor brevedad posible y garantizar que sea completada con la información pertinente de todos los casos de personas desaparecidas, sin excepción, en estricta conformidad con los protocolos relevantes;

Son cuestiones que aún no operan.

d) Fortalecer la Base de Datos Genéticos de la PGR con miras a garantizar que incorpore información relativa a todas las personas que hubieran desaparecido en el Estado parte;

Este punto fue retomado por el GIEI en sus recomendaciones, dado que la base de la PGR no representa una totalidad de los casos en el Estado y sólo responde a los seguidos por esta institución, por lo que ante la falta de reconocimiento hace imposible la cooperación con otras investigaciones en el ámbito estatal, dejando en varios casos muestras que podrían ser contrarrestadas en otros casos.

Al respecto el GIEI expresamente recomendó: *“Fortalecer la base de datos genéticos de la PGR para identificación de desaparecidos. Dicha base debe ampliarse con criterios profesionales, a fin de que sea útil para incluir de manera adecuada los casos de personas desaparecidas de forma que se puedan contrastar perfiles genéticos en caso de que se encuentren evidencias o restos. Asegurando que tenga interconectividad con las bases que generen las autoridades estatales”.*⁵⁶

e) Garantizar la efectiva coordinación, cooperación y cruce de datos entre los órganos con competencia para la búsqueda de personas desaparecidas e identificación de sus restos cuando hubieran fallecido y asegurar que cuenten con los recursos económicos, técnicos y de personal necesarios.

⁵⁴ *Ibidem* página 349-350.

⁵⁵ *Ibidem* página 353.

⁵⁶ *Ibidem* página 349.

Según lo referido por el GIEI, cuando se les cuestionó a los familiares por sus valoraciones llevadas sobre los esfuerzos de búsqueda de las autoridades, sus respuestas se caracterizaron por señalar que: a) las búsquedas habrían sido superficiales, sin una estrategia ni mecanismos adecuados para llevar a cabo preservación de lugares, cateos, etc., b) no habían contado con la participación de los familiares, o esta había sido limitada, c) hizo falta el uso de tecnologías apropiadas o incluso la preparación de los agentes encargados en contextos difíciles, d) la ausencia de información sobre los resultados y sobre las acciones emprendidas, e) una limitación de las búsquedas especialmente cuando se publicó la “versión oficial” de la PGR sobre los hechos, a partir de enero de 2015 y f) la dependencia para las búsquedas de información proporcionada por los familiares, y la falta de hipótesis de búsqueda específicas.

Asimismo, cabe señalar que en muchas ocasiones el cruce de datos entre casos de desaparición forzada es deficiente pues ante el hallazgo de restos no pertenecientes a las personas buscadas, esos restos se dejan de investigar sin que necesariamente se crucen con otras autoridades que también busquen desaparecidos. Cabe recordar que al momento de la búsqueda de los 43 normalistas se descubrieron un sin número de fosas y restos que no pertenecían a los estudiantes; no obstante, la mayoría no han sido identificados.

En ese marco el GIEI recomendó, entre otros:

- *Crear un programa nacional de exhumaciones. Con el propósito de que éstas se lleven a cabo en el menor tiempo posible y con medios profesionales que permitan esclarecer la identidad de esas personas y se adelanten las investigaciones respectivas. Dicho programa debe, entre otras, garantizar el resguardo y clasificación de los restos y levantar un mapeo de panteones donde haya enterramientos como XX, fosas comunes o clandestinas identificadas y proceder a su exhumación conforme a los estándares establecidos en el Protocolo de Minnesota.*
- *Resguardar de manera adecuada los lugares donde se puedan encontrar cuerpos, cadáveres y restos óseos y evitar en todo momento que queden sin custodia. La zona debe acordonarse y protegerse mientras se obtiene la evidencia y se practican todas las diligencias necesarias.⁵⁷*

V. CONCLUSIONES Y PETICIONES

La situación que vive México en términos de desapariciones de personas, lejos de disminuir, aumenta. También aumenta el riesgo para los familiares, así como su incertidumbre ante la falta de políticas públicas e instituciones capaces de brindar respuestas adecuadas y proporcionales al fenómeno que estamos viviendo.

Desafortunadamente, la información proporcionada por el Estado al Comité en relación con las tres recomendaciones prioritarias no muestra la seriedad necesaria para cumplir oportunamente y de buena fe con las obligaciones internacionales asumidas en un tema que causa tanto dolor en nuestro país.

En tal sentido, expresamos nuestra preocupación en relación a que los avances expuestos por el Estado mexicano en el cumplimiento de las recomendaciones prioritarias del CED son en

⁵⁷ *Ibidem*, página 350.

muchos casos cambios formales en normas o de nombre, que no significa el fortalecimiento o la creación de capacidades técnicas para la búsqueda y la investigación de las personas desaparecidas. Asimismo, la demora en la implementación de mecanismos de búsqueda e identificación de restos de personas no identificadas no corresponde con la urgencia que esta problemática representa.

Además observamos que persisten prácticas como la estigmatización de las víctimas aduciendo su involucramiento en actividades delictivas como una forma de desincentivar a los familiares de denunciar y una manera de las autoridades para relevarse de su responsabilidad de iniciar la búsqueda inmediata y la investigación. Se observan omisiones en la búsqueda e investigación en general, y en particular cuando se presume la participación o aquiescencia de agentes del Estado en la desaparición. Además, las autoridades desincentivan a las víctimas de denunciar pidiéndoles sumas de dinero o se niegan a recibir las denuncias por desaparición de personas. Los y las familiares de personas desaparecidas continúan siendo quienes llevan adelante la búsqueda y la investigación, corriendo graves riesgos para su integridad. Sin embargo, las autoridades desestiman las pruebas y líneas de investigación que los familiares aportan y no dejan constancia de estas en el expediente. Las deficiencias observadas se subsumen en una causa principal: la falta de voluntad política del Estado de reconocer la problemática de la desaparición de personas y asumir con seriedad las consecuencias de la misma con el fin de prevenir, sancionar, reparar y, principalmente, erradicar este fenómeno. Sin duda alguna, existe un sinnúmero de casos que evidencian esta situación pero uno de ellos es el relacionado con la desaparición de los estudiantes de la Escuela Normal Rural Raúl Isidro Burgos.

Reconocemos el valor de los familiares de personas desaparecidas que continúan impulsando la búsqueda y la investigación, y estrechando lazos de solidaridad frente a la negligencia de las autoridades, pero también nos preocupa la alta vulnerabilidad que presentan. Por otro lado, la experiencia muestra que los mecanismos impulsados en colaboración con la sociedad civil y que incluyen asistencia técnica nacional e internacional permiten superar la curva de aprendizaje de las autoridades y fortalecer la búsqueda e investigación.

Si bien reconocemos algunos tímidos avances en temas concretos, lo cierto es que esos ejemplos se ven rebasados por una realidad abrumadora, que requiere medidas urgentes e impostergables. En tal sentido, hacemos un llamado al CED para continuar con el seguimiento a la implementación de sus observaciones generales y en particular a las observaciones prioritarias, pues confiamos en que representan un aporte clave para superar la crisis que atraviesa nuestro país hoy en día en materia de desaparición de personas.

Por ello, consideramos que el Comité –al igual que otros organismos internacionales que tienen mandato e interés respecto del tema- pueden contribuir a dar recomendaciones aún más puntuales para que el Estado mexicano pueda dar cabal cumplimiento a la Convención Internacional en su conjunto.

Por lo anterior, respetuosamente solicitamos al Comité:

Primero: Que tome en cuenta la información del presente documento y la que, en su momento, se podrá presentar en la sesión de revisión de las recomendaciones prioritarias.

Segundo: Retome las propuestas y recomendaciones realizadas por el GIEI y otras instancias internacionales como la CIDH a fin de fortalecer el seguimiento a aspectos nodales en esta problemática.

Tercero: Que tome en cuenta otras sugerencias y solicitudes realizadas dentro del documento, como son las relacionadas con el efectivo cumplimiento de las medidas cautelares adoptadas por el Comité.

Cuarto: Al igual que lo hizo en sus observaciones generales, realice recomendaciones con suficiente contenido para que sirvan al Estado mexicano para el cumplimiento de diferentes preceptos, como la Ley General de Desaparición de Personas, los diversos protocolos de actuación ministerial y de búsqueda, las bases de datos, los registros, etc.