

Aportes **DPLF**

Número 21

año 9

enero de 2017

REVISTA DE LA FUNDACIÓN PARA EL DEBIDO PROCESO

20
Aniversario
1997-2017

**Impunidad
y graves
violaciones
de derechos
humanos en**

México

Elementos esenciales para una agenda pública para la prevención y erradicación de la desaparición en México

Ariel Dulitzky *Miembro del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas*

En poco menos de diez años organismos internacionales de derechos humanos han urgido a México atender la gravísima situación de las desapariciones. En 2011 el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Naciones Unidas visitó al país y posteriormente publicó su Informe de misión¹ así como su Informe de seguimiento². A estos informes le siguieron las observaciones finales del Comité contra las Desapariciones Forzadas³, el informe de la CIDH sobre su visita *in loco*⁴ y los informes y recomendaciones⁵ del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes de la CIDH (GIEI). Previamente la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó importantes sentencias, como Radilla Pacheco⁶ sobre desapariciones en el contexto de la Guerra Sucia y Campo Algodonero⁷ sobre desapariciones por particulares en el contexto de la violencia contra las mujeres en Ciudad Juárez. Organizaciones como Human Rights Watch⁸, Amnistía Internacional⁹ y Open Society Justice Initiative¹⁰ también han documentado la situación de las desapariciones forzadas. De modo que no necesitamos más diagnósticos. Todos los informes coinciden en que hay una práctica generalizada de desapariciones en varias partes del país, muchas de las cuales podrían calificarse como desapariciones forzadas.

En los párrafos que siguen, plantearemos 20 elementos esenciales para una política pública integral, comprensiva, coherente, efectiva y eficaz que sirva para



prevenir y erradicar la desaparición forzada en México.

1 Como primer paso es necesario que las autoridades, incluyendo a los funcionarios de más alto nivel, reconozcan la gravedad, complejidad y dimensión del problema. Si bien en algunas autoridades hay un incipiente reconocimiento discursivo del problema de la desaparición forzada, ello no ha sido consistente, uniforme y homogéneo entre todas las autoridades del Estado mexicano, ni al más alto nivel. Tampoco ha habido un reconocimiento respecto de la dimensión del problema, tal y como lo reco-

mendó el Grupo de Trabajo. No existe un diagnóstico nacional sobre el problema de la desaparición forzada de personas que permita desarrollar las medidas integrales y efectivas para su prevención, erradicación, investigación, sanción y reparación. La información de diferentes instituciones estatales en relación con casos de desapariciones forzadas es recabada sin sistematicidad y, frecuentemente, de forma contradictoria. La dispersión de esta información no contribuye a evidenciar las dimensiones reales del problema. Si bien es cierto que un elevado número de secuestros y delitos con similitudes a las desapariciones

forzadas son cometidos por grupos del crimen organizado, no todas las personas desaparecidas han sido secuestradas por grupos del crimen organizado actuando de forma independiente; por el contrario, la participación del Estado en las desapariciones forzadas también está presente en el país. Adicionalmente, debido a la impunidad prevaleciente muchos casos que podrían encuadrarse bajo el delito de desaparición forzada son reportados e investigados bajo una figura diferente o ni siquiera son considerados como delitos. En muchas ocasiones, los casos de desapariciones forzadas son eufemística y popularmente denominados “levantones”. Muchas veces se consideran a las desapariciones forzadas como simples secuestros o abuso de autoridad, o las personas son simplemente consideradas extraviadas o perdidas o no halladas (particularmente en grupos como mujeres, niños y migrantes) sin una adecuada investigación para descartar la posibilidad de que se trate de una desaparición forzada.

2 Cambio de actitud política y de cultura de las fuerzas de seguridad y de los responsables de la administración y procuración de justicia para garantizar los derechos a la verdad, la justicia, la reparación, la memoria y las garantías de no repetición, así como para la prevención y erradicación de las desapariciones forzadas. En particular debe cambiarse el paradigma militar en la seguridad ciudadana y considerar el retiro de las fuerzas militares de las operaciones de seguridad ciudadana y aplicación de la ley penal como forma de prevenir las desapariciones forzadas. Además, es necesaria una nueva cultura jurídica para garantizar el éxito del sistema acusatorio y romper con el patrón sistemático de impunidad en casos de desapariciones. Esta cultura jurídica y judicial produce temor y frustración que desanima a las víctimas a denunciar o insistir en las investigaciones sobre desapariciones forzadas. Se deben abando-

Tanto la legislación como la práctica judicial deben avanzar en el establecimiento de la responsabilidad penal de superiores jerárquicos

nar vicios prevalentes en la administración y procuración de justicia como es el excesivo formalismo jurídico por sobre la verdad, el predominio de investigaciones basadas exclusivamente en confesiones (muchas obtenidas bajo tortura) o en las evidencias aportadas por los familiares, la práctica de autoridades —especialmente los Ministerios Públicos— de intentar desacreditar a las personas desaparecidas declarando que estaban involucradas con grupos delictivos sin ninguna evidencia o investigación en su contra o de rehusar aceptar denuncias por desapariciones o consignar por delitos menores.

3 La cristalización de la política pública debe darse a través de la indispensable, ineludible, impostergable y urgente adopción de una ley general sobre desapariciones forzadas. En los últimos años se han presentado diversas iniciativas de ley sobre el tema ante el Congreso, pero ninguna se ha aprobado. La más reciente fue promovida por el propio Presidente Enrique Peña Nieto en diciembre de 2015, la cual ha recibido críticas de organizaciones y expertos porque no se ajusta a los estándares internacionales sobre la materia.

4 Armonización y coordinación entre los distintos niveles de la administración reconociendo la estructura federal del país. La política pública federal debe establecer la co-responsabilidad de todos los niveles, el liderazgo y coordinación a cargo de la federación y la rendición de cuentas a todos los niveles. En particular se debe garantizar la facultad del Estado federal de actuar en caso de incapacidad

o falta de voluntad local. El caso de los 43 estudiantes de Ayotzinapa es paradigmático de la incapacidad y falta de voluntad de investigación a nivel local. Lo que no significa que el cambio a la jurisdicción federal garantice por sí solo el éxito de la investigación. El caso Ayotzinapa es un triste testimonio recordatorio.

5 Dadas las características del fenómeno y el marco constitucional vigente, la política pública debe reconocer la desaparición forzada en sus diversas modalidades, así como otros tipos de desapariciones que no califican como tal de acuerdo al derecho internacional de los derechos humanos, como por ejemplo aquellas que son cometidas exclusivamente por particulares sin tolerancia o cooperación de servidores públicos del Estado. La política pública debe reconocer las particularidades, autonomía, gravedad y complejidad del delito y fenómeno de la desaparición forzada tipificándolo adecuadamente y no puede permitir que se diluya la responsabilidad del Estado cuando la desaparición es cometida directa o indirectamente por un servidor público.

6 La política pública debe romper de inmediato y de manera prioritaria el patrón sistemático de impunidad que prevalece. También se debe establecer la prioridad política de la investigación, juzgamiento y sanción de las desapariciones. La investigación debe ser iniciada y continuar de oficio y con la debida diligencia sin necesidad de impulso de los familiares. La investigación debe realizarse por cuerpos independientes e imparciales, recono-

ciendo el modo sistémico en que ocurren las desapariciones forzadas y no como hechos aislados. Tanto la legislación como la práctica judicial deben avanzar en el establecimiento de la responsabilidad penal de superiores jerárquicos, en la capacidad de investigar, juzgar y sancionar tanto a los autores materiales como intelectuales e incluir beneficios por colaboración eficaz. La política pública debe asegurar que quienes realizan las investigaciones tengan capacidad de investigar y analizar patrones de conducta y modus operandi, dinámicas regionales, redes de comunicación, aspectos financieros, áreas de influencia y operación tanto de los grupos criminales como de las autoridades. De nuevo, la multiplicidad de fosas encontradas en el contexto de la investigación de los 43 estudiantes de Ayotzinapa demuestra que las desapariciones no ocurren de manera aislada, sino que son el producto de planes sistemáticos de uso de la desaparición forzada y de una crónica impunidad que la acompaña.

7 La búsqueda de las personas desaparecidas debe hacerse de manera oficiosa inmediata, garantizando la cooperación entre la federación y las entidades federativas. En particular, la búsqueda debe efectuarse desde la perspectiva humanitaria y no judicializada (es decir no a través de jueces, agentes del Ministerio Público y Fiscalías Especializadas dentro del marco de investigaciones y eventualmente averiguaciones previas y juicios que tienen por objetivo central la determinación de responsabilidades penales de los perpetradores, antes que la determinación de la suerte o el paradero de la persona desaparecida). La búsqueda de la persona desaparecida (aspecto humanitario) debe realizarse paralela y coordinadamente con la investigación del delito (aspecto judicial). Pero ninguna de las dos debe estar subordinada a la otra ni a sus resultados. Para ello, debería crearse una Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas.

La información de diferentes instituciones estatales en relación con casos de desapariciones forzadas es recabada sin sistematicidad y, frecuentemente, de forma contradictoria

8 La política pública debe establecer un plan nacional de búsqueda, un mapa nacional de fosas, garantizar la capacidad de exhumación e identificación de restos humanos, la entrega de restos a los familiares con dignidad y acompañamiento y un certificado de ausencia por desaparición.

9 Un principio esencial que debe guiar todas las acciones y medidas es el respeto a la dignidad de todas las víctimas de desaparición forzada, es decir, tanto las personas desaparecidas como sus familiares y todas aquellas que sufrieron un daño a consecuencia de la desaparición.

10 Se debe garantizar que los familiares y las asociaciones de familiares reciban el respaldo necesario para el desempeño de sus tareas. En particular, debe asegurarse la participación de las familias en las investigaciones (sin que ello implique la carga de la investigación), la garantía de ser informadas de los avances en la investigación y de gozar de la debida protección ante cualquier tipo de represalia o riesgo a su seguridad.

11 La política pública debe atender a sectores particularmente vulnerables. Debe adoptarse e implementarse con perspectiva de género. También debe considerar las características transnacionales de la desaparición de migrantes. Debe guiarse por el interés superior del niño dado el alto número de desapariciones de niños, niñas y adolescentes, así como su carácter de víctimas en caso de la desaparición de sus familiares. Debe también ser culturalmente sensible para

el caso de la desaparición forzada de indígenas. Debe prestar atención a las necesidades de las víctimas de desaparición forzada viviendo en situación de pobreza.

12 Se debe atender a la particular situación de defensores/defensoras y periodistas. No solo en cuanto a que han sido víctimas de desapariciones forzadas, sino también a las amenazas, hostigamiento, agresiones que reciben por su trabajo en materia de desapariciones forzadas.

13 Como forma de prevención de las desapariciones, debe fortalecerse el registro de las detenciones, incluida la posibilidad de crear un Registro Nacional de Personas Detenidas y reforzarse el combate a las detenciones arbitrarias. El arraigo debe ser eliminado tanto de la legislación como en la práctica de todos los niveles de gobierno y debe acotarse el concepto amplio de flagrancia como manera de prevenir desapariciones forzadas.

14 Para la implementación de la política pública debe garantizarse el presupuesto necesario, el apoyo político indispensable, el personal profesionalizado y altamente calificado, servicios forenses y periciales autónomos y los recursos técnicos más avanzados, con mecanismos de participación ciudadana y con procesos de evaluación y monitoreo independientes e imparciales.

15 Debe abarcar las desapariciones de todas las diferentes etapas, incluyendo a aquellas perpetradas durante la Guerra Sucia.

16 Debe reconocer la obligatoriedad, garantizar el cumplimiento y dar seguimiento de buena fe a las recomendaciones y medidas de reparación adoptadas por los órganos internacionales de derechos humanos de la ONU y de la OEA.

17 Se debe aceptar la competencia del Comité contra las Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas para recibir y examinar comunicaciones individuales e interestatales.

18 Debe crearse un registro específico sobre desapariciones forzadas. En la actualidad existe un Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, sin embargo éste no hace referencia específica a posibles desapariciones forzadas. Debe contarse, adicionalmente, con información detallada, desagregada, con capacidad de análisis de patrones, actores, responsables. Lamentablemente, México sabe más sobre cuántos galones de petróleo exporta al día, que cuántas personas desaparecidas tiene en su país; esto pone en su dimensión cuáles son las prioridades del Estado mexicano. La falta de datos confiables diluye la responsabilidad estatal y de particulares fuerzas de seguridad e impide el desarrollo de políticas integrales de investigación, prevención y sanción.

19 Para garantizar las reparaciones adecuadas se debe revisar la actuación de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y la Ley General de Víctimas. Lamentablemente, la Ley General de Víctimas y la Comisión Ejecutiva no han dado hasta el momento respuestas adecuadas a las víctimas de desapariciones forzadas. De hecho, el número de víctimas registradas en la Comisión Ejecutiva es mínimo en relación con el número de desapariciones que el propio registro de desapariciones contiene. La vasta mayoría de víctimas de desapariciones no ha recibido aún una reparación adecuada ni una atención médica, legal y psicosocial integral.

México sabe más sobre cuántos galones de petróleo exporta al día, que cuántas personas desaparecidas tiene en su país; esto pone en su dimensión cuáles son las prioridades del Estado mexicano

20 Garantizar el acceso a los archivos, en particular aquellos de las fuerzas de seguridad y armadas, es esencial. Deben publicarse de inmediato todos los nombres de personas responsables de desapariciones documentados por la CNDH en su recomendación sobre la Guerra Sucia. Debe publicarse oficialmente la versión final sin modificaciones de la FEMOSPP y facilitar el acceso a los documentos compilados.

Cuando se discuta esta política pública integral recordemos las palabras de Julio Cortázar en 1981: “En esta hora de estudio y de reflexión, destinada a crear instrumentos más eficaces en defensa de las libertades y los derechos pisoteados (...), la presencia invisible de miles y miles de desaparecidos antecede y rebasa y continúa todo el trabajo intelectual que podemos cumplir (...). Aquí, (...) donde ellos no están, donde se los evoca como una razón de trabajo, aquí hay que sentirlos presentes y próximos, sentados entre nosotros, mirándonos, hablándonos”. ■

NOTAS

¹ Consejo de Derechos Humanos. Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Adición. Misión a México. 20 de diciembre de 2011, A/HRC/19/58/Add.2.

² Human Rights Council. Report of the Working Group on Enforced or Involuntary Disappearances. Addendum. Follow-up report to the recommendations made by the Working Group. Missions to Mexico and Timor Leste. 11 September 2015, A/HRC/30/38/Add.4.

³ Comité contra las Desapariciones Forzadas. Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo

29, párrafo 1, de la Convención. Recuperado de http://www.hchr.org.mx/images/CED/Observaciones%20Finales%20Comite%20Desaparicion%20Forzada%20_MX2015.pdf

⁴ CIDH. *Situación de los derechos humanos en México*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 44/15, 31 de diciembre de 2015.

⁵ Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes. Informe Ayotzinapa: Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa, 7 de diciembre de 2015. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/actividades/giei/GIEI-InformeAyotzinapa1.pdf>; Informe Ayotzinapa II: Avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas. Recuperado de: www.hrw.org/es/report/2013/02/20/los-desaparecidos-de-mexico/el-persistente-costode-una-crisis-ignorada

⁶ Corte IDH. *Caso Radilla Pacheco vs. Estados Unidos Mexicanos*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2009. Serie C No. 209.

⁷ Corte IDH. *Caso González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205.

⁸ Human Rights Watch. (2013, 20 de febrero). *Los Desaparecidos de México: El persistente costo de una crisis ignorada*. Recuperado de <https://www.hrw.org/es/report/2013/02/20/los-desaparecidos-de-mexico/el-persistente-costode-una-crisis-ignorada>

⁹ Amnistía Internacional. (2015). “*Un trato de indolencia: La respuesta del Estado frente a la desaparición de personas en México*”. Recuperado de <https://www.amnesty.org/es/documents/amr41/3150/2016/es374/>

¹⁰ Open Society Foundations. (2016, segunda edición). *Atrocidades Innegables. Confrontando Crímenes de Lesa Humanidad en México*. New York: Open Society Foundations. Recuperado de <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/undeniable-atrocities-esp-2nd-edition.pdf>

CONSEJO DIRECTIVO

Naomi Roht-Arriaza

Presidenta

Ariel Dulitzky

Vice Presidente

Walter Albán

Miguel Sarre

Margaret Roggensack

Tesorera

PERSONAL

Katya Salazar

Directora Ejecutiva

Laura Park

Directora de Desarrollo
Institucional y Finanzas

Leonor Arteaga

Oficial Sénior Impunidad
y graves violaciones de
derechos humanos

Daniel Cerqueira

Oficial Sénior
Industrias Extractivas y
Derechos Humanos

Úrsula Indacochea

Oficial Sénior
Independencia Judicial

Katharine Valencia

Oficial de Programa

Ramiro Orías

Oficial Sénior Impunidad e
Independencia Judicial

Marcela Alcántara

Oficial de Comunicaciones

Hannah Odio

Asistente de Programa

David Lovatón

Consultor

Montserrat Peniche

Consultora

Luis Pásara

Sénior Fellow



Fundación para el Debido Proceso Due Process of Law Foundation

1779 Massachusetts Ave., NW, Suite 710

Washington, D.C. 20036

Tel.: (202) 462.7701 – Fax: (202) 462.7703

E-mail: info@dplf.org Web site: www.dplf.org

La **Fundación para el Debido Proceso** (DPLF, por sus siglas en inglés) es una organización regional integrada por profesionales de diversas nacionalidades, cuyo mandato es promover el Estado de derecho y los derechos humanos en América Latina a través del análisis y propuesta, la cooperación con organizaciones e instituciones públicas y privadas, el intercambio de experiencias y las acciones de cabildeo e incidencia.

Esta publicación ha sido posible gracias al aporte de:



**National Endowment
for Democracy**
Supporting freedom around the world



**OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS**

