

La desaparición de personas como parte de la Lista de Cuestiones sobre México:

Aporte para el Comité de las
Naciones Unidas contra la
Tortura, desde la mirada del
Consejo Nacional Ciudadano del
Sistema Nacional de Búsqueda
de Personas

CONSEJO
NACIONAL CIUDADANO
Sistema Nacional de Búsqueda

Consejo Nacional Ciudadano del

Sistema Nacional de Búsqueda de Personas

Familiares de Personas Desaparecidas

Virginia Garay Cázares

Juan Bautista Andalón

Maribel Enciso Olguín

Juan Carlos Lozada Delgadillo

Martín Villalobos Valencia

Representantes de la Sociedad Civil

Rafael Heredia Aguilar

Sonia Torres Hernández

Brayan Alberto Jove Vázquez

Valentina Peralta Puga

Especialistas

Alvaro Martos

Roxana Enríquez Farías

Liliana Candelario Cardozo

Omar Vielma Luna

Secretaría Técnica

Jaime Adrian Arreola Varela

Contenido

1. Conceptualización de la tortura en la dimensión de la desaparición de personas en México	4
2. Dimensión de las desapariciones en México	9
3. Crisis forense	11
4. Procesos tortuosos que enfrentan las familias de personas desaparecidas en México	14
5. Procuración de justicia en México frente a la desaparición de personas.....	19
6. Mecanismos de seguimiento para el cumplimiento de recomendaciones de organismos internacionales.....	21
7. Mapa del estado que guarda en el país la Ley General en Materia de Desaparición	25

1. Conceptualización de la tortura en la dimensión de la desaparición de personas en México

Es pertinente iniciar el presente documento remitiéndonos a lo establecido en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, llevada a cabo en la Ciudad de Nueva York el 10 de diciembre de 1984 y que México firmó en 1986, ratificando su adhesión a la misma el 2 de noviembre de 1987.

En la Parte I del Artículo 1, se establece:

“...se entenderá por el término "tortura" todo acto por el cual se inflija intencionadamente a una persona dolores o sufrimientos graves, ya sean físicos o mentales, con el fin de obtener de ella o de un tercero información o una confesión, de castigarla por un acto que haya cometido, o se sospeche que ha cometido, o de intimidar o coaccionar a esa persona o a otras, o por cualquier razón basada en cualquier tipo de discriminación, cuando dichos dolores o sufrimientos sean infligidos por un funcionario público u otra persona en el ejercicio de funciones públicas, a instigación suya, o con su consentimiento o aquiescencia. No se considerarán torturas los dolores o sufrimientos que sean consecuencia únicamente de sanciones legítimas, o que sean inherentes o incidentales a éstas.”¹

Tomando como base la descripción anterior parece necesario el planteamiento de varias cuestiones conceptuales que aparecen situadas tanto en el perímetro, como al interior de la gran tragedia y crisis humanitaria que suponen las desapariciones de personas en el Estado mexicano. Recordemos que hasta noviembre del 2021 se tenía un registro oficial de 95,000 personas desaparecidas, entre ellas 52,000 personas sin vida y restos sin identificar², lo anterior sin considerar la magnitud de las diversas hipótesis estadísticas y de incidencia delictiva que obligan a pensar en el dato oculto (o cifra negra), en torno a los indicadores cuantitativos que dan cuenta de los delitos cometidos

¹ Versión electrónica de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Consultada en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CAT.aspx>

² <https://hchr.org.mx/comunicados/95000-personas-desaparecidas-y-52000-personas-fallecidas-sin-identificar-el-comite-de-la-onu-urge-a-mexico-a-actuar-de-inmediato-para-buscar-investigar-e-identificar/>

en el país, es decir, por cada denuncia de la desaparición de una persona, cuántas no llegan a ser denunciadas y por qué razones.

Ahora bien, respecto a la tortura y su posible articulación con las desapariciones de personas nos interesa plantear los siguientes puntos:

- 1) A diferencia de las concepciones psicológicas clásicas acerca de las experiencias traumáticas descritas por diversas escuelas de pensamiento que van desde el psicoanálisis hasta corrientes humanistas, donde el conflicto a nivel emocional y afectivo se presenta en una dimensión intrapsíquica; es decir, generado en lo interno, los llamados traumas intencionales, estudiados por la psicopatología de la violencia colectiva a propósito de crisis humanitarias como las llamadas guerras de baja intensidad, ataques terroristas, conflictos étnicos, genocidios, desplazamientos de población, exilios forzosos entre otros, muestran claramente, como en el caso de la desaparición de personas, ya sean estas forzadas o cometidas por particulares, aparecen elementos que no pueden pasar desapercibidos en la dimensión de la tortura dado que su vínculo con dispositivos institucionales y actores concretos es evidente. Para ello es importante mencionar algunas de las características que tienen los llamados traumas intencionales dado que permitirá dimensionar los alcances y el daño, muchas veces irreparable, que estos producen:
 - a. Son actos deliberadamente ocasionados, es decir alguien decide sobre el tipo de proceso, respuesta, ejecución u omisión de la acción. No son producto de la espontaneidad o de la negligencia, se trata de acciones asumidas por sistema en el contexto de las jerarquías e instituciones.
 - b. Se dirigen específicamente hacia personas claramente identificadas, así como a sus creencias e ideologías que habitualmente no son las dominantes en un espacio social. En ese sentido es claramente visible el constante abuso cometido contra grupos de personas vulnerables, tales como, personas empobrecidas, grupos indígenas, miembros de la comunidad LGBTTTIQ, personas con capacidades diferentes, entre otros.

En el caso de familiares de personas desaparecidas no existen procesos institucionales de valoración, medición del impacto de la ausencia y seguimiento de las alteraciones que provocan una clara disminución en todos sus procesos de vida que disminuyen su esperanza de vida.

- c. Las acciones (u omisiones) son instrumentadas a través de sistemas u organizaciones dotadas con el poder y los recursos para propiciar efectos traumatizantes en las personas o grupos.

Como puede observarse estamos hablando de experiencias sufridas a partir de tácticas que, a todas luces, tienen la intencionalidad de atentar contra la dignidad humana. Es ante todo la instrumentación de dispositivos de dolor y sufrimiento que evidentemente se localizan cuando observamos algunas desapariciones de personas ligadas a la decisión de una autoridad, pero sin duda también cuando damos cuenta de la absoluta negligencia, insensibilidad y en ocasiones actitudes arrogantes de servidores públicos y autoridades que son responsables de la prevención, investigación y seguimiento de los más de 95 mil casos sin resolver en el contexto de las desapariciones.

En la misma perspectiva no podemos dejar de lado el lugar que ocupan las víctimas secundarias de la desaparición; familias, parejas, hijos e hijas; comunidades, amistades, etc. cuando se ven obligadas a enfrentar durante años a un sistema de justicia ineficiente, déspota, negligente y en ocasiones corrupto. Dichas prácticas de instrumentación del sufrimiento evidentemente producen transformaciones significativas en la subjetividad, una de ellas es sin duda, la deshumanización. La práctica común de los investigadores y los procuradores de la justicia que buscan afanosamente evadir su responsabilidad o trasladarla a otra esfera del organigrama de poder, local, estatal o federal, lo que obliga a un peregrinar de las personas en búsqueda de la localización de personas, investigación, y verdad que se tornan en un sueño inalcanzable de las personas afectadas por el fenómeno de la desaparición.

2) Impacto de la historia colectiva en las individualidades

- ¿Cuál es la identidad que estamos produciendo a las futuras generaciones a partir de la historia de un país en donde cualquier persona puede desaparecer y no hay respuestas?
- ¿Qué lugar ocupa el sufrimiento en las transmisiones discursivas de una generación a otra?

Resulta imperativo reconocer que la historia colectiva tiene un impacto inevitable en las formas de identidad individual, y por supuesto cuando es la tragedia, marcada por la impunidad y la imposibilidad de acceder a la verdad y a la justicia, el distintivo de una memoria colectiva; tenemos los ingredientes necesarios para que se configuren problemáticas intrapsíquicas atribuibles a una dimensión política. En ese sentido la historia colectiva mantiene una articulación complementaria con las historias individuales y que al mismo tiempo configuran la producción de un tipo de emoción emergente desde la dimensión política, en cada uno de los miembros de una sociedad.

Lo anteriormente enunciado definitivamente marca la producción de manifestaciones conductuales y comportamientos singulares que han sido determinados por la historia colectiva de los pueblos. Esta, además configura la marca de los destinos individuales y grupales a veces con un mayor impacto que la marca de las experiencias vitales que se originan en el desarrollo estrictamente personal, tal y como se puede observar en experiencias de trabajo de acompañamiento y terapéuticas con víctimas de tortura, afectados por la violencia política y vidas desamparadas del apoyo institucional.

Desde esta perspectiva la respuesta a las preguntas planteadas atraviesa, en principio por el reconocimiento de un monto de dolor y sufrimiento inconmensurable que se producen por la tragedia de las desapariciones y que no está teniendo válvulas de contención, de acompañamiento y mucho menos de reconciliación, vía la intervención desde políticas públicas de alto impacto, en

materia de atención a víctimas. En esa misma lógica el cómo nos hacemos cargo de la gran tragedia que implica el problema señalado, es fundamental; desde las reacciones y dispositivos de Estado, hasta las formas de organización de la sociedad civil.

3) Prevención de la venganza

Desde un punto de vista psicológico. Los contenidos de pensamiento ligados a la historia colectiva de una sociedad, adquieren la cualidad de objeto estancado, como si hubiera algo que permanece en pausa, detenido. Se constituyen a modo de restos de pensamiento que resultan inoperantes para el pensamiento funcional. Dicha característica de estancamiento ayuda a comprender la falta de separación entre la historia individual y los recuerdos, experiencias y acontecimientos relacionados con la historia colectiva. Situación que no es menor, dado que, no solo puede prolongarse a lo largo de toda la vida, sino que además es transmisible de forma generacional (horizontalmente) o en la memoria de la historia colectiva de las comunidades (transversalmente). El problema central en la idea señalada es que *“su visibilidad puede existir de manera latente y revelarse brusca o progresivamente años después de los acontecimientos”*³, situación que adquiere la categoría de propulsor psico-político de la instrumentalización de la venganza.

Las violencias físicas o psicológicas que se ponen en juego en los casos de desaparición de personas son poderosos marcajes psíquicos. El estatus mental de estos recuerdos posee una funcionalidad particular. Los recuerdos traumáticos de violencias sufridas o atestiguadas siempre se sitúan aparte y algunos de ellos van a constituir el terreno instrumentalizable de futuras acciones de venganza. Otros, claramente, serán la base de compromisos de largo alcance con la sociedad en búsqueda de la no repetición del agravio, tal y como puede observarse -en el caso mexicano- en la conformación de cientos de colectivos de la organización civil luchando de manera pacífica por la verdad, la memoria y la justicia de las y los desaparecidos.

³ Sironi, Françoise. “Psicopatología de la violencia colectiva” 451 editores (2008) pág. 35

Como puede observarse la conceptualización de la tortura desde el andamiaje jurídico presentado en la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes es consistente con elementos que van incluso más allá de la dimensión del derecho Internacional, tal y como queda demostrado recuperando la categoría de análisis psicológico y sociológico del trauma intencional, así como sus diversas implicaciones que a nivel individual y colectivo se manifiestan frente a una acción de esa naturaleza. Desde esta perspectiva conceptual puede incluso sugerirse que las desapariciones de personas, ya sean estas cometidas bajo el auspicio de una autoridad (forzada) o bien por particulares son en sí mismas una forma alternativa y no menor de tortura y que bajo ninguna circunstancia deben permitirse.

2. Dimensión de las desapariciones en México

La desaparición de personas en México, es un fenómeno que se observa desde la década de 1960-1970, cuando esta práctica fue utilizada por el Estado mexicano como una estrategia de represión para el control político, para la cual se empleó a las fuerzas castrenses que hicieron uso de diversas tácticas, logrando el terror en la población. De los cientos de desapariciones de este periodo poco se sabe, y de la gran mayoría de las víctimas aún no se conoce su paradero. El reconocimiento de los casos de desaparición de este periodo no ocurrió hasta entrada la década de 1990 (casi 20 años después) y en la actualidad las investigaciones siguen siendo deficientes o nulas.

En los años siguientes la desaparición de personas fue un proceso continuo, cambiante en las formas, los espacios y las maneras de operar por parte del Estado; pero hacia el año 2006, la política de combate frontal contra el narcotráfico establecida por el entonces Presidente Felipe Calderón Hinojosa, abre la puerta al crimen organizado que comenzó a extender su dominio en el país, acrecentando así diversos crímenes: secuestros, extorsiones, trata de personas, homicidios, feminicidios, desaparición de personas y, cuantiosas formas de violencia que desde entonces dejaron a la sociedad mexicana

vulnerable ante esta presencia y desprovista de instituciones capaces de hacer frente a la delincuencia.

En la actualidad, como se mencionó al inicio del presente documento, se tiene una cifra cercana a las 90 mil personas desaparecidas entre los años 1964 y 2021⁴, esto señala claramente la gravedad del fenómeno, pues nos encontramos ante una problemática de grandes dimensiones en cuanto al número de personas que deben ser localizadas, cada una de ellas es buscada por sus familiares, quienes día a día se enfrentan a investigaciones deficientes, instituciones carentes de recursos materiales, humanos, especialistas, a la falta de atención a sus peticiones y exigencias, en síntesis, un descobijo institucional que los coloca también como víctimas, pues para la gran mayoría, han sido años de búsqueda, tiempo en el cual han padecido la violencia institucional, representada en acciones como:

- La criminalización de las personas desaparecidas.
- El no reconocimiento de los derechos de los familiares en su búsqueda.
- Las omisiones e inacciones para la búsqueda, localización e identificación de las personas desaparecidas.
- La estigmatización, prejuicio y descuido con el que constantemente son tratados durante el seguimiento de las investigaciones.

En el recorrido de esta larga historia de desapariciones en México, es claro que la impunidad es el eje rector sobre el que se cimentan y perpetúa la desaparición de personas, lo que desalienta las numerosas acciones por parte de la sociedad civil, al mismo tiempo que vulnera y lástima reiteradamente a los familiares que se encuentran en su búsqueda.

⁴ Véase <https://www.gob.mx/cnb/es/documentos/informe-semestral-cnb-2021?state=published>

3. Crisis forense

A la par de la cuantiosa cifra de más de 95 mil personas desaparecidas, existen cerca de 52 mil personas no identificadas que se encuentran en los Servicios Médicos Forenses o que fueron inhumados en las fosas comunes de los panteones municipales, esto representa, el abandono institucional que ha impedido el tratamiento adecuado de los restos de las Personas Fallecidas no Identificadas y que sin duda genera un trato degradante a las personas sin vida y sin identidad, así mismo a sus familias que viven con la tortura permanente, preguntándose dónde estarán, si están vivos, si habrán sido reclutadas para colaborar con el crimen organizado, trata de personas o si están sin vida. ¿Dónde están?

Los acontecimientos de violencia registrados, sobre todo, a partir del año 2006, trajeron consigo una significativa carga de trabajo a las fiscalías, de manera más grave a los servicios médicos forenses del país que incrementó el número de personas que llegaron hasta ahí a causa de una muerte violenta, saturando los espacios de resguardo y evidenciando la falta de personal suficiente y especializado que debe realizar todos los análisis forenses correspondientes para la identificación.

La crisis forense del país es el resultado de una política estructural que permitió durante muchos años que las instituciones forenses del país quedaran en el olvido y en la actualidad tenemos un gobierno federal que no tiene una política clara sobre cómo atender la crisis de seguridad que se ha visto incrementada y cuyos resultados son el incremento cada día de personas sin vida, sin identidad y sin un plan de identificación eficiente.

Es necesario el desarrollo de un trabajo serio que el gobierno federal encabece para poder constituir, concentrar, administrar y poner a disposición de todos, las diferentes bases de datos que se requieren para los procesos de identificación forense, infraestructura tecnológica para la concentración de la información y procesamiento de muestras biológicas, la creación de una base de datos genética poblacional para

contrastar, información *ante mortem* poco confiable y registros de información *post mortem* que no están disponibles para el propio estado y las demás entidades del país, la ausencia de un presupuesto suficiente para atender las necesidades de personal, capacitación, recursos materiales e infraestructura para la operación, crecimiento y fortalecimiento de estas unidades dentro de las áreas de procuración de justicia y de investigación del país.

Es necesario una política educativa que permita la formación de profesionales y especialistas en las diferentes disciplinas forenses por parte de las instituciones educativas del país.

La corrupción y penetración de la delincuencia organizada en las instituciones de investigación y procuración de justicia, que encontraron en estas áreas lugares ideales para el ocultamiento, desaparición de personas si registros o con poca claridad en ellos y su disposición en fosas comunes localizadas en los panteones municipales de las diferentes entidades federativas del país.

Ante la nula respuesta de las autoridades, los familiares de personas desaparecidas han tenido que realizar las búsquedas de sus seres queridos, estos esfuerzos y acciones han traído como resultado la localización de fosas clandestinas en diferentes regiones del país, la localización de cuerpos, restos y fragmentos que poco a poco han sido puestos a disposición de la autoridad que se ha visto rebasada en sus capacidades para poder procesar e identificar estos cuerpos, restos y fragmentos.

Desde el mes de agosto del 2018, los familiares de personas desaparecidas en México, junto con diferentes autoridades federales y estatales, organizaciones de la sociedad civil, especialistas en materia de derechos humanos y organismos internacionales, trabajamos de manera conjunta en crear un Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense, que pudiera ayudar a la identificación de los 52 mil seres humanos sin vida y sin identidad que se encuentran hoy por hoy en conocimiento de las autoridades competentes.

En diciembre del año 2019, en el seno del Sistema Nacional de Búsqueda de personas desaparecidas, se aprobó la creación del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (MEIF) y el 30 de agosto de 2021 se dio a conocer el grupo coordinador del MEIF y el arranque de sus trabajos para poder estructurar un plan de trabajo para la identificación de los más de 52 mil seres humanos sin vida y sin identidad que se tienen como parte de la crisis forense.

Para poder realizar los trabajos de identificación será fundamental contar con la voluntad de las fiscalías para colaborar y poner a disposición las carpetas de investigación, desde la Fiscalía General de la República (FGR) y las fiscalías de los estados, pues son las fiscalías las que tienen bajo su poder las carpetas de investigación de los más de 52 mil seres humanos que estando bajo su control no han podido o no han querido identificar.

El MEIF se enfrentará a las prácticas añejas de simulación y ocultamiento de información que por años han desarrollado las Fiscalías en México, como se pudo comprobar por las familias y las ONG's en el ejercicio de exhumación encabezado por las familias, organizaciones acompañantes y autoridades federales y estatales en las fosas clandestinas de Tetelcingo y Jojutla, donde las familias pudieron constatar que sepultaron cuerpos que según los expedientes se les había practicado la autopsia correspondiente, pero que al abrir las bolsas que los contenían, resultó que las personas fueron sepultadas con ropa y calzado e incluso casos con un tiro de gracia, situación que pone de manifiesto la negligencia y falta de veracidad con lo que supuestamente se registra e informa.

Otra tarea del MEIF será el lograr un planteamiento de un programa de trabajo, acorde a las características de oportunidad y condiciones en las que se encuentran los cuerpos, restos y fragmentos de personas sin vida y sin identidad a lo largo y ancho del país, con metas y objetivos claros en el corto, mediano y largo plazo y lograr que el gobierno federal destine un presupuesto suficiente para la realización de estos trabajos que puedan ser complementados por la colaboración internacional.

4. Procesos tortuosos que enfrentan las familias de personas desaparecidas en México

Las características propias del delito de desaparición, al ser un delito continuado, donde no se tiene certeza del paradero y las condiciones que padecen las personas desaparecidas, genera dolor, incertidumbre, angustia y desolación entre otros sentimientos y síntomas que producen sufrimiento y limitan la calidad de vida de las familias de personas desaparecidas en México.

En los testimonios de las familias que tienen a un ser querido desaparecido es común escuchar frases como *“Nos acostamos y nos levantamos pensando si tienen frío o si comieron”* y observar sentimientos de culpa, por creer que la responsabilidad derivó de *“no haber hecho lo correcto”*, como si la familia hubiera tenido el control del contexto de violencia e inseguridad que se ha vivido en las entidades de la República mexicana derivado de la *Declaración de la Guerra contra el Narcotráfico*, periodo donde se inició la masificación de casos de desaparición de personas.

A esa experiencia que viven las familias de personas desaparecidas, se suma el proceso tortuoso y formas de maltrato que viven por parte de las y los agentes de las instancias de procuración de justicia, quienes incapaces para dar respuesta a la grave problemática que se vive, tratan de intimidar y/o coaccionar a las familias para que se inhiban de exigir justicia.

A la fecha, hay familias que refieren que sus denuncias de desaparición no fueron recibidas porque debían pasar 24, 48 o hasta 72 horas, eso a pesar de que la Ley General en Materia de Desaparición establece que la denuncia debe ser recibida de manera inmediata, ya que las primeras horas son vitales para localizar a una persona con vida. Así mismo existen testimonios de familias que refieren haber sido amenazadas para no hacer la denuncia correspondiente y haber sido sometidas a narrativas y prácticas institucionales revictimizantes a través de cuestionamientos sobre la vida personal de la víctima.

Agentes del Estado mexicano culpabilizan, estigmatizan y criminalizan a las víctimas y a sus familias de la desaparición de sus seres amados, un claro ejemplo de ello es lo que señaló, el gobernador de Nuevo León Jaime Eliodoro Rodríguez Calderón “El Bronco” en 2015 al expresar que “... la mayoría de las personas desaparecidas en México tuvieron alguna razón para estarlo...⁵”.

La desaparición de personas es un delito complejo porque se violan diversos derechos humanos como el derecho de acceder a la verdad, a la justicia y al debido proceso entre otros, y como estos no son garantizados, se suman agravios en perjuicio de las familias, lo que les afecta gravemente su vida cotidiana. El aparato de justicia tiene que voltear a ver a las miles de familias empobrecidas que suplican saber el paradero de sus seres amados desaparecidos. Los retrasos son graves, pues pasan los años y los casos siguen sin ser atendidos debidamente y resueltos.

Integrantes de este Consejo Nacional Ciudadano, miembros de la sociedad civil, hemos acompañado en su búsqueda de verdad y justicia a familias de personas desaparecidas del periodo de desaparición “Guerra contra el narcotráfico”. Hemos conocido esos testimonios, especialmente de madres, hermanas, esposas y abuelas, en quienes generalmente recae el peso y el costo de la violencia, quienes aseguran que cuando sus familiares desaparecieron y no tuvieron una respuesta efectiva por parte de las autoridades competentes terminaron por darse cuenta de que, si ellas no buscan a sus seres amados, nadie lo iba a hacer, por lo que tuvieron que movilizarse y levantar la voz.

Ser una persona buscadora en México se encuentra permeada por la experiencia de maltrato por parte de las autoridades, especialmente de instancias de procuración de justicia. Al encontrarse con otras personas que pasaban por la misma situación, las familias se agruparon para fortalecerse unas a otras y resistir las experiencias de negligencia, omisiones y afectaciones en el contacto con la institucionalidad, en su desdén a su calidad de víctima. Procesos agravados que se han multiplicado por miles y miles en nuestro país.

⁵La política online, edición México. 04 de noviembre del 2015 <https://www.lapoliticaonline.com.mx/nota/86769-polemicos-dichos-del-bronco-sobre-los-desaparecidos-la-mayoria-tuvieron-alguna-razon-para-estarlo/>.

Entre los ejemplos más claros de cómo se ha respondido de manera inhumana por parte de las instituciones a los familiares, se encuentran casos como el del gobierno de Guaymas en Sonora, donde la Alcaldesa regaló palas y picos a familiares de personas desaparecidas para realizar búsqueda en campo por cuenta propia.⁶ Otro caso común es la práctica de hacer entrega de restos óseos que han sido identificados mediante perfil genético de ADN a familiares en bolsas de basura tal como se hizo público en el estado de Veracruz.⁷

A este tipo de tratos que tienen que enfrentar las familias se suman otros retos que de manera interseccional afectan sus vidas como los temas de dificultades económicas y de salud física y emocional. Estas situaciones se han agravado en el marco de la pandemia mundial por COVID-19 que impactó en las familias y víctimas de diferentes maneras, colocando a los colectivos en una posición de mayor vulnerabilidad debido a que tienen mayor cantidad de obstáculos con la búsqueda y localización de sus seres queridos.

Cabe resaltar que existen decenas de mujeres y hombres, principalmente madres y padres que, en medio de la incertidumbre de no conocer el paradero de sus seres amados, han enfermado y fallecido sin encontrar verdad y justicia.⁸ También hay casos de accidentes y muertes trágicas que se han producido por las condiciones de vulnerabilidad que persisten en el entorno familiar.

Dichos decesos afectan emocionalmente a la comunidad de familias de colectivos como el caso del Colectivo Solecitos de Veracruz que el pasado 16 de enero compartió en sus redes sociales el fallecimiento de una de sus integrantes: “Solecito hoy pierde una solecita de ley. La tristeza nos embarga y nos enfrenta a la realidad de este calvario. Descanse en paz nuestra querida Mayita, nuestra inspirada poeta”.

⁶ El tiempo, 28 noviembre 2020 <https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/alcaldesa-de-guaymas-sonora-entrega-palas-a-familiares-de-personas-desaparecidas-en-mexico-551571>

⁷ La Jornada, 30 marzo 2021 <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/03/30/estados/en-bolsas-de-basura-entrego-la-fge-de-veracruz-los-restos-de-un-desaparecido/>

⁸ El Financiero, 10 mayo 2019 <https://www.elfinanciero.com.mx/monterrey/con-marcha-recuerdan-a-mamas-de-personas-desaparecidas/>

No obstante, pareciera que existe una cultura institucional que normaliza el sufrimiento de las víctimas.

Los tres órdenes de gobierno del Estado mexicano y la sociedad en su conjunto no han dimensionado lo que esta catástrofe significa, particularmente para las víctimas, sus familias y las siguientes generaciones, pues cabe recordar que hay miles de niñas, niños y adolescentes que han crecido sin sus padres, sus madres y sin la protección de la ley.

Existe además ausencia de formas efectivas de reparaciones del daño y medidas de no repetición. A las personas desaparecidas les truncaron sus sueños y proyectos de vida, al desaparecerles les quitaron la posibilidad de ver crecer a sus hijas e hijos y darles educación y sustento. Y como han repetido distintas voces en diversos foros de diferentes formas, sin verdad, no hay justicia y sin justicia, no habrá paz.

La tortura adquiere una dimensión dramática en los procesos que vulneran la seguridad e integridad de las personas buscadoras. Las agresiones y amenazas a las que se exponen las familias que buscan a sus seres queridos llegan incluso hasta la muerte e incluyen tortura física en forma de agresiones y tortura psicológica en forma de amenazas, intimidaciones y otras formas de hostigamiento.

Desde diciembre de 2010 a la fecha al menos 12 personas buscadoras fueron asesinadas. En los últimos años, la situación se ha agravado y desde 2018 ya son 5 las personas que han sido asesinadas como represalia a sus labores de búsqueda (Nuño 2021)⁹

⁹ Nuño Analí (04/08/2021) "Buscaban a un familiar desaparecido; fueron asesinadas" en *A dónde van los desaparecidos*. Disponible en: <https://adondevanlosdesaparecidos.org/2021/08/04/buscaban-a-un-familiar-desaparecido-fueron-asesinados/>

Personas Buscadoras Asesinadas 2010-2021



En 2021 el Consejo Nacional Ciudadano del Sistema Nacional de Búsqueda acordó la realización de un cuestionario que ilustrara con datos la situación de seguridad que viven las buscadoras, buscadores y acompañantes.

Las respuestas recolectadas (91) provinieron de 16 entidades federativas y arrojaron como principales hallazgos los siguientes:

- 63% de las personas encuestadas se sienten «inseguras» o «muy inseguras» al momento de realizar una búsqueda de campo.
- El 52% de las buscadoras, buscadores y acompañantes han sido víctimas de agresiones y/o amenazas.
- El 69% se ha sentido «vigilada/o» en al menos una ocasión.
- Poco menos de la mitad ha denunciado los hechos ante el ministerio público.
- El ministerio público ha ordenado alguna medida de protección en solo el 36% de estas denuncias.

Los mecanismos de protección actualmente existentes no responden con la urgencia que deberían ni con la debida diligencia que imponen los casos. La falta de coordinación interinstitucional y entre las diferentes jurisdicciones, los recortes presupuestarios en el área de derechos humanos y el aumento de la violencia contra buscadoras, pero también contra defensores de derechos humanos y periodistas ponen en evidencia la situación crítica en materia de seguridad y los procesos tortuosos que sufren las buscadoras que día a día arriesgan su vida e integridad realizando una tarea que por obligación le corresponde al Estado.

En resumen, podemos decir, que las familias de personas desaparecidas que buscan verdad y justicia en México están en grave peligro, pues pareciera que cualquiera de los tres escenarios de su destino que se vislumbran son fatales:

- a. Ser asesinada/o por realizar acciones de búsqueda en campo.
- b. Enfermar y morir con la angustia de no saber del paradero de sus seres amados.
- c. Vivir, como dicen ellas “muertas en vida” con la zozobra y la desolación viendo pasar los años sin tener posibilidad de acceder a la verdad y a la justicia.

5. Procuración de justicia en México frente a la desaparición de personas

Existen prácticas de opacidad y encubrimiento de funcionarios del gobierno mexicano que perpetúan la corrupción, el control y la complicidad de los municipios, estados y regiones con el crimen organizado.

Se ha documentado por parte de familiares de personas desaparecidas y sus acompañantes que jefes policiacos designados al frente de las indagatorias, mismos que son encargados de dar seguimiento a las líneas de investigación que proponen los familiares, se encuentran envueltos en balaceras con otras policías, ya que portaban droga en sus cajuelas. El mismo titular de la agencia de investigación nacional a cargo de investigaciones de secuestros y otros delitos es procesado por delincuencia organizada pues tenía vínculos con carteles de la droga en diferentes regiones del país.

En el Estado de México, donde existen niveles altos de impunidad nombran a un comandante al frente de la investigación y localización de personas desaparecidas, misma que como en todos los casos cuenta con la confianza de las familias para las indagatorias y resultó que al poco tiempo este comandante fue detenido junto con “El Rey Zambada”, uno de los capos grandes del país.

Este tipo de sucesos, que son constantes en todo el país, denota el desprecio que las autoridades tienen por el combate a la delincuencia y su falta de compromiso para buscar a las personas desaparecidas, situaciones que son crueles y degradantes por la burla que representa para las familias y la sociedad.

Para la investigación de los casos a pesar de que las familias organizadas aportan todos los elementos para la investigación, los ministerios públicos no investigan, ya sea por falta de voluntad o porque deliberadamente no quieren que los casos avancen, aunado a las cargas excesivas de trabajo, pues en promedio cada ministerio público tiene a su cargo entre 300 y 400 carpetas de investigación. Lo que constituye una gran crisis y la imposibilidad que puedan realizar las investigaciones correspondientes. Tampoco cuentan con muchos elementos de policía de investigación y tienen problemas de infraestructura en las dependencias en general.

En el gobierno federal actual, que por primera vez en la historia de este país, se constituyó con una visión progresista en materia de derechos humanos, a principios de la gestión gubernamental logró tener avances con la creación de la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República (FGR), no obstante a dos años de su creación y sin haber hecho esfuerzos por aplicar en su totalidad dicha ley, el Fiscal General de la República decide reformarla alegando una malentendida autonomía, desligándose del proceso de búsqueda que efectúa la Comisión Nacional de Búsqueda y negando el derecho a participar de las familias.

Dicho proceso se realizó con la anuencia de la mayoría de las y los representantes populares de la Cámara de Diputados y del Senado de la República y sin verdaderamente escuchar la voz de las familias, de las organizaciones de derechos humanos que les acompañan y así como la voz de actores de instancias internacionales, ya que, aunque hubo algunos ejercicios de diálogo, no se realizó un Parlamento Abierto al que se tenía derecho.

Estas modificaciones a la ley tuvieron consecuencias regresivas para el acceso del derecho a la justicia, violando el principio de progresividad en materia de Derechos Humanos, un gran paso para perpetuar la impunidad y la opacidad conveniente para el crimen organizado. Muestra además la inoperancia de la Fiscalía con más de 200 mil carpetas de investigación sin desahogar, en un país donde, con más de 95 mil personas desaparecidas solo se cuenta con 37 sentencias por desaparición.

Representa el abandono de la federación a los casos de desaparición que ahora tienen que regresar en los estados, donde se encuentran los perpetradores de desapariciones forzadas y donde existe colusión de las autoridades con delincuentes. Lo que trae consigo, que familiares que buscan a sus amados desaparecidos sean asesinados y asesinadas, o que tengan que sufrir desplazamiento forzado para salvaguardar su vida. Importante es también el abandono de las fiscalías a sus áreas forenses, su desprecio por las comisiones de búsqueda locales y federal, generando un gran divorcio entre la Fiscalía General de la República y la Comisión Nacional de Búsqueda, dicho divorcio se expresa en la falta de colaboración, dejando en medio de esta disputa a las familias, un obstáculo para la búsqueda, la verdad y la tan anhelada justicia.

6. Mecanismos de seguimiento para el cumplimiento de recomendaciones de organismos internacionales

Segundo lugar en Acciones Urgentes

Para entender el tema de las acciones urgentes hay que entender los órganos de tratados de las Naciones Unidas, que fueron creados en virtud de tratados de derechos humanos y son comités de expertos independientes que han recibido un mandato para supervisar la aplicación de los principales tratados internacionales de derechos humanos. Cada Estado Parte en un tratado tiene la obligación de adoptar medidas para velar por que todas las personas de ese Estado puedan disfrutar de los derechos estipulados en el tratado. Actualmente hay nueve tratados internacionales de derechos humanos y un protocolo facultativo, para los que se han creado 10 órganos de tratados.

Los órganos de tratados se componen de expertos independientes de reconocida competencia en materia de derechos humanos, que los Estados postulan y eligen para mandatos fijos de cuatro años, que pueden renovarse.¹⁰

Uno de los órganos de tratados es el Comité contra las Desapariciones que surge del artículo 24 de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas¹¹. Parte de su mandato se extiende al seguimiento de las acciones urgentes, mecanismo humanitario previsto en el artículo 30 de la Convención. La Convención establece que el Comité podrá examinar, de manera urgente, toda petición presentada por los allegados de una persona desaparecida, sus representantes legales, sus abogados o las personas autorizadas por ellos, así como todo aquel que tenga un interés legítimo, a fin de que se busque y localice a una persona desaparecida.

El procedimiento de seguimiento señala que después de cumplir los criterios previstos por la Convención, el Comité podrá transmitir sus recomendaciones al Estado Parte e incluir una petición de que adopte todas las medidas necesarias, incluidas medidas cautelares, para localizar y proteger a la persona de conformidad con la presente Convención, y podrá solicitar que informe al Comité, en el plazo que éste determine, sobre las medidas que tome, teniendo en cuenta la urgencia de la situación. El Comité informará a la persona que presentó la petición de acción urgente sobre sus recomendaciones y sobre las informaciones transmitidas por el Estado Parte cuando éstas estén disponibles. Finalmente refiere que el Comité proseguirá sus esfuerzos para colaborar con el Estado Parte mientras la suerte de la persona desaparecida no haya sido esclarecida. El Comité mantendrá informado al autor de la petición.

Desde el año 2012 al 2021 el Comité ha registrado 424 acciones urgentes para México, únicamente en el año 2015 se registraron 166 nuevos casos, después del 2015, en el 2016 se registraron 58 nuevos casos, después le siguen 57 en el 2020, 43 casos en el 2014, 42 en el año 2018, 31 en el año 2017, 10 nuevos casos en el 2019, 8 nuevos casos

¹⁰ Véase <https://www.ohchr.org/SP/HRBodies/Pages/TreatyBodies.aspx>

¹¹ Véase <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/conventionced.aspx>

en el 2021¹². Las cifras han convertido a nuestro país en el segundo lugar con más casos registrados, arriba de México está Iraq con 492 casos registrados.

Estas cifras nos muestran una lamentable crisis de personas desaparecidas que no ha cesado. A pesar de vivir en un país con más de 90,000 personas desaparecidas, las fiscalías especializadas en la investigación no han evolucionado las técnicas de investigación de los casos. Desde el Consejo manifestamos nuestra preocupación porque a la fecha no se ha aplicado una estrategia integral para la investigación de las personas desaparecidas. Lo mismo pasa con la búsqueda de las personas desaparecidas, a nivel estatal no se ha aplicado una estrategia integral para la búsqueda de las personas desaparecidas, incluidos un plan de acción y un calendario revisados periódicamente¹³.

Desafortunadamente no existe una adecuada coordinación entre los procesos de búsqueda y de investigación y lo más grave es que dicha falta de coordinación puede dar lugar a la duplicación de actividades lo que puede provocar procesos de búsqueda más tardados y sin resultados aparentes.

A pesar de existir más de 400 casos de acciones urgentes registrados, es decir, más de 400 peticiones de impulsar estrategias de investigación, búsqueda y protección de las víctimas, en la mayoría de los casos las observaciones que hace el Comité siguen sin cumplirse y la crisis de impunidad no disminuye¹⁴.

El gobierno federal no ha atendido la resolución 1077/2019 de la SCJN para el cumplimiento efectivo de las medidas en las más de 450 acciones urgentes

En el mes de junio de 2021, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió un amparo en revisión promovido por Perla Damián Marcial, madre de Víctor

¹² Informe sobre las peticiones de acción urgente presentadas en virtud del artículo 30 de la Convención. Aprobado por el Comité en su 20º periodo de sesiones (12 de abril a 7 de mayo de 2021).

¹³ Lo anterior en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 12 y 24 de la Convención.

¹⁴ Véase <https://www.fidh.org/es/region/americas/mexico/mexico-requiere-el-apoyo-de-la-cpi-para-erradicar-la-impunidad>

Álvarez Damián, joven desaparecido el 11 de diciembre de 2013 en la Colonia Formando Hogar¹⁵. El caso le permitió interpretar en sentido amplio el papel de las acciones urgentes, emitidas por el Comité contra la Desaparición Forzada, y si con base en la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, son obligatorias y si su cumplimiento por parte de las autoridades del Estado mexicano, en sus distintas competencias, debe ser supervisado judicial y constitucionalmente.

Al aprobar el proyecto de sentencia, la Sala dejó en claro que no alberga dudas respecto a la obligatoriedad de las acciones urgentes, emitidas por el Comité contra la Desaparición Forzada, considerando así que la resolución recurrida, erró sobre el carácter concedido a este mecanismo preferente, garantía del cumplimiento inmediato y eficaz de los compromisos del tratado y que sirve para colaborar en y supervisar las acciones de búsqueda emprendidas por el Estado mexicano. En su párrafo 132 se señaló que el suponer que las acciones urgentes no establecen obligaciones a cargo de las autoridades responsables, susceptibles de ser supervisadas constitucional o judicialmente, es restar efecto útil a la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, disminuir injustificadamente la esfera de protección de las personas sujetas a la jurisdicción del Estado mexicano y contradecir las determinaciones del gobierno mexicano, quien no sólo adoptó, ratificó e incorporó a su régimen jurídico interno el contenido específico del tratado, sino que ha reiterado su compromiso con el cumplimiento de las acciones urgentes.

Esta resolución es muy importante, ya que abre la puerta para que las víctimas que cuentan con acciones urgentes puedan hacer efectivas las medidas establecidas por el Comité, abriendo la puerta para que se cumplan las medidas señaladas por el Comité en los más de 424 casos registrados. Desafortunadamente no se cuenta con un mecanismo que permita acercar a todas las víctimas dicha resolución. Es necesario que se impulse

¹⁵ Véase <https://www.idheas.org.mx/publicaciones-idheas/materiales-consulta-idheas/version-publica-amparo-en-revision-1077-2019/>

una estrategia estructural que honre la sentencia y que permita a los casos en nuestro país obtener verdad y justicia.

7. Mapa del estado que guarda en el país la Ley General en Materia de Desaparición

La Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (LGMDFP) fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 2017 y la misma entró en vigor el 16 de enero de 2018. Dicha Ley General tiene como objeto el establecer la distribución de competencias y la forma de coordinación entre las autoridades de los distintos órdenes de gobierno, para buscar a las Personas Desaparecidas y No Localizadas y para el esclarecimiento de los hechos de desaparición, así como para prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos materia de desaparición (desaparición forzada y desaparición cometida por particulares).

De igual forma la LGMDFP crea el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, del cual forma parte este Consejo Nacional Ciudadano, y cuyo principal objetivo de dicho Sistema es el de diseñar y evaluar los recursos del Estado Mexicano para establecer bases generales, políticas públicas y procedimientos en materia de búsqueda, localización e identificación de personas aplicables a las autoridades de todos los órdenes de gobierno.

La LGMDFP ordena la creación de la Comisión Nacional de Búsqueda y de las Comisiones Locales de Búsqueda en las entidades federativas (art. 2 fracción IV LGMDFP), al igual que de las Fiscalías Especializadas en Delitos materia de Desaparición tanto en la Fiscalía General de la República como en las Fiscalías de las entidades federativas (art. 68 y 71 LGMDFP) y el establecimiento del Consejo Nacional Ciudadano y de los Consejos Estatales Ciudadanos que funjan como órganos de consulta de las Comisiones Locales de Búsqueda (art. 62 último párrafo LGMDFP).

En ese sentido, la adopción de Ley General en la materia no se ha traducido en acceso a la verdad y a la justicia de familiares de personas desaparecidas, al respecto cabe señalar la falta de armonización de 12 entidades federativas de la LGMDFP: 1) Baja California; 2) Campeche; 3) Chihuahua; 4) Durango; 5) Guerrero; 6) Michoacán; 7) Morelos; 8) Nuevo León; 9) Quintana Roo; 10) San Luis Potosí; 11) Tamaulipas; y 12) Yucatán.

Resulta indispensable que este tercio del total de las entidades federativas armonicen su legislación interna para poder asegurar y garantizar los estándares, principios, herramientas, protocolos y derechos reconocidos en la Ley General dentro de su territorio. No está de más mencionar que en algunas de dichas entidades federativas la sociedad civil organizada y los colectivos de familiares de personas desaparecidas han presionado para la adopción de una ley en la materia sin que hasta la fecha se haya contado con la voluntad política por parte de las autoridades locales.

De igual forma, si bien hasta el día de hoy todas las comisiones locales de búsqueda han sido instaladas, las mismas se enfrentan a problemas de capacidad organizativa, de procedimientos establecidos y de recursos disponibles. Algunos de los obstáculos mencionados por este Consejo Nacional respecto la instalación de las comisiones locales son los siguientes:

- a) Las comisiones de búsqueda, en general, cuentan con titular pero con un incipiente equipo de trabajo;
- b) La mayoría de las comisiones de búsqueda no cuentan con un plan de trabajo, no realizan análisis de contexto, ni cuentan con planes de búsqueda;
- c) Un gran número de las comisiones de búsqueda tienen en su mayoría contratos temporales u otras formas de convenios que no garantizan la estabilidad laboral de su personal y también trabajan con una enorme disparidad en los recursos financieros de los que disponen;

- d) Son pocas las entidades federativas que han asignado un presupuesto suficiente a sus comisiones estatales de búsqueda y por lo mismo estas dependen financieramente de recursos federales;
- e) La relación de las comisiones de búsqueda con otros actores relevantes como las fiscalías especializadas no está bien coordinada ni es productiva.

Es valioso señalar también que la mayoría de las entidades federativas no cuentan con un Consejo Local Ciudadano en materia de búsqueda, lo cual es necesario para vigilar el cabal cumplimiento de la Ley General y de la respectiva ley local en materia de desaparición por parte de los familiares de personas desaparecidas, los expertos en la materia y la sociedad civil organizada. Al respecto, 19 (diecinueve) entidades federativas no cuentan con Consejo Ciudadano y tan solo 13 (trece) entidades federativas más la federación cuentan con un Consejo Ciudadano. Las entidades federativas que no han conformado su consejo ciudadano son las siguientes: 1) Aguascalientes; 2) Baja California; 3) Campeche; 4) Chiapas; 5) Chihuahua; 6) Colima; 7) Durango; 8) Guerrero; 9) Michoacán; 10) Nayarit; 11) Nuevo León; 12) Oaxaca; 13) Querétaro; 14) Quintana Roo; 15) San Luis Potosí; 16) Sinaloa; 17) Tabasco; 18) Tlaxcala y 19) Yucatán.

Por último, es relevante mencionar que, a pesar de la adopción de los protocolos mencionados en la LGMDFP, como el Protocolo Homologado de Investigación, el Protocolo Homologado de Búsqueda y el Protocolo Adicional para la Búsqueda de Niñas, Niños y Adolescentes, los mismos no se han aplicado correctamente, en específico por la falta de conocimiento de las diversas autoridades sobre el protocolo, la falta de recursos y la falta de vigilancia respecto de su aplicación. Lo anterior, trae como consecuencia que tanto la investigación como la búsqueda sigan siendo infructuosas y provoquen una gran angustia a las y los familiares de las personas desaparecidas. La falta de verdad y de justicia es la regla en los casos de desaparición en México a pesar de los modestos avances en la implementación de la LGMDFP y en el desarrollo de protocolos y herramientas derivados de dicha ley.

CONSEJO
NACIONAL CIUDADANO
Sistema Nacional de Búsqueda