

La desaparición de personas en México

Ideas clave

- > De acuerdo con cifras oficiales, a nivel nacional se tiene un total de 29,917 casos registrados de personas desaparecidas y no localizadas.
- > En promedio, en años recientes, se registran alrededor de 10 personas desaparecidas cada día en México, lo cual nos da cuenta de la magnitud de este problema para el país.
- > Organismos internacionales califican gran parte de este fenómeno como casos de desaparición forzada por las evidencias encontradas.
- > Construir soluciones para evitar violaciones al derecho a la no desaparición forzada requiere que el Estado mexicano escuche e integre las propuestas de la sociedad civil organizada y de los organismos protectores de derechos humanos.

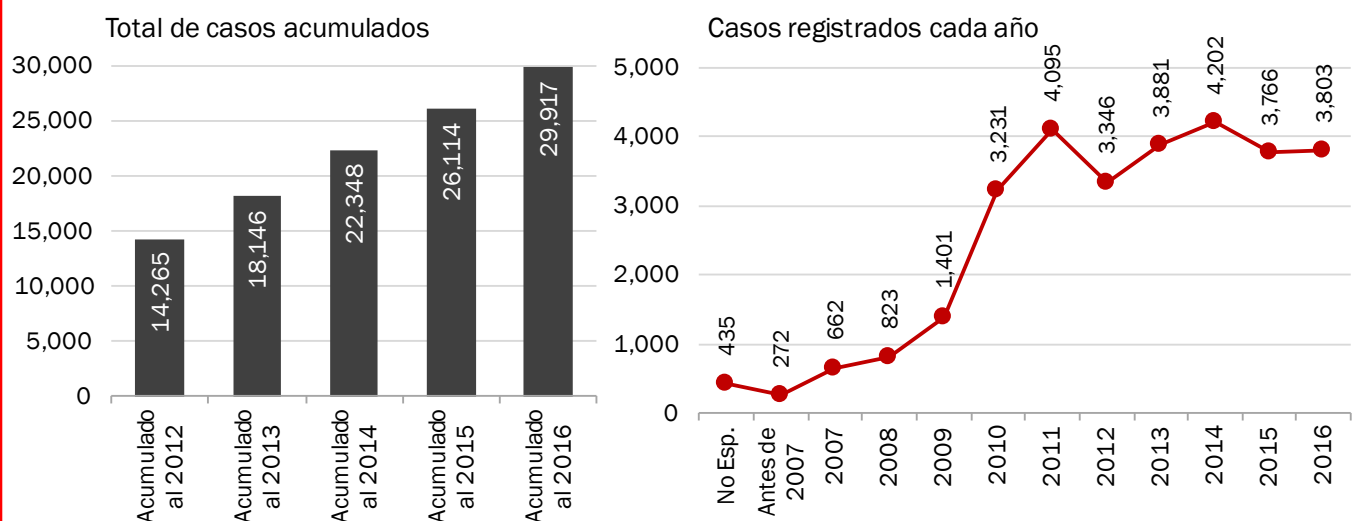
De acuerdo con el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), al corte del 30 de noviembre de 2016 se tiene un total de 29,917 casos de personas desaparecidas y no localizadas en México. Este total acumulado es la suma de casos anuales desde el inicio del registro (fecha indeterminada; ver gráfica 1),

cuyas cifras se han mantenido cerca de 4 mil personas desaparecidas cada año desde 2011.

Es importante recordar que existe una amplia controversia en torno a este registro, especialmente en relación a la posible subestimación de casos por motivos metodológicos y conceptuales.^{1,2,3} Por ejemplo, falta de claridad en definiciones de desaparición involuntaria, desaparición forzada, personas extraviadas y no localizadas. Aun así, el RNPED es la única fuente oficial que nos permite tener una idea de la magnitud de este problema a nivel nacional: desde los últimos seis años se registran, en promedio, 10 casos de desaparición de personas cada día en México.

El problema de la desaparición de personas es grave no sólo por la frecuencia con que éstas ocurren en nuestro país, sino también por sus efectos en la vida de las familias y en la sociedad en general. Reunir evidencia de las afectaciones que tiene la desaparición de personas en la población mexicana no es una tarea sencilla. Sin embargo, en espacios de diálogo entre diversos actores de la sociedad, donde se discute la violencia que se vive en el país, tales como el *Seminario de Violencia y Paz*,⁴ es posible conocer como las personas afectadas directa e indirectamente viven este problema.

Gráfica 1. Personas desaparecidas en México: total acumulado en años recientes y casos registrados por año.



Fuente: datos del "Número de personas no localizadas" (corte al 30 de noviembre de 2016), de Estadísticas del Fuero Federal y Fuero Común del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (consultado 9/01/2017).

Los testimonios de reporteros, líderes comunitarios, y madres y padres de familia, dejaron ver la magnitud del dolor por el que atraviesan todos los días desde que sus hijos, hijas, padres, madres o cónyuges desaparecieron. Fernando Ocegueda, presidente de la organización Unidos por los Desaparecidos de Baja California, y víctima de la desaparición de su propio hijo, comentó:

La búsqueda ha sido larga, donde la depresión no desaparece ni un instante. Todos los días acudía al Ministerio Público, al SEMEFO [ahora Instituto de Ciencias Forenses] donde posiblemente podría encontrar información útil. Así fue como empecé a conocer personas en situaciones similares a las mías y al interactuar cada vez más, decidimos unir nuestras esperanzas y fuerzas para encontrar a nuestros familiares. De esta manera empezamos a formar la organización Unidos por los Desaparecidos de Baja California (Ocegueda, ponencia 22 junio 2016).⁴

En este sentido en la presente nota se señalan ejemplos de propuestas emanadas de organizaciones de familiares de personas desaparecidas y organismos internacionales, a fin de presentar algunas de las demandas y recomendaciones específicas que deben ser consideradas, discutidas y atendidas por el gobierno mexicano.

1. De la desaparición de personas a la desaparición forzada

Abordar el problema de la desaparición de personas se complejiza aún más cuando aparece la figura del Estado como probable responsable. De acuerdo con la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas se entiende por desaparición forzada:

el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de *privación de libertad* que sean obra de *agentes del Estado* o por personas o grupos de personas que actúan con *la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado*, seguida de *la negativa a reconocer dicha privación de libertad* o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley (itálicas añadidas; Art. 2)⁵.

En 2009 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) en su sentencia *Caso Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos*,⁶ condenó a México por desaparición forzada: “la Corte concluye que el Estado es responsable de la violación de los derechos a la libertad personal, la integridad personal, el reconocimiento a la personalidad jurídica y la vida del señor Rosendo Radilla Pacheco, en virtud de la desaparición forzada de la cual es víctima, realizada por agentes militares” (párr. 158).

En 2015 el Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas (CED)⁷ señaló en sus observaciones

al informe del gobierno mexicano que, la evidencia recibida “ilustra un contexto de desapariciones generalizadas en gran parte del territorio del Estado parte, muchas de las cuales podrían calificarse como desapariciones forzadas” (párr. 10).

Documentos como el *Informe País México* de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos,⁸ las *Observaciones Finales del Comité contra la Desaparición Forzada* sobre el informe presentado por México,⁷ y el *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias: Misión México* del Consejo de Derechos Humanos,⁹ entre otros, evidencian que en el contexto de la ‘guerra contra el narcotráfico’ el Estado mexicano ha incurrido, ya sea por acción u omisión, en violaciones graves a derechos humanos tales como la desaparición forzada. En este sentido es posible referirnos a la existencia de casos de desaparición forzada en México, y no solo a casos de personas desaparecidas.

Violaciones de derechos interdependientes en casos de desapariciones forzadas

Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (CoIDH, 2009).⁶

Este derecho “implica la capacidad de ser titular de derechos (capacidad y goce) y de deberes; la violación de aquel reconocimiento supone desconocer en términos absolutos la posibilidad de ser titular de derechos y deberes” (párr. 155).

El contenido de este derecho “se refiere al correlativo deber general del Estado de procurar los medios y condiciones jurídicas para que ese derecho pueda ser ejercido libre y plenamente por sus titulares o, en su caso, la obligación de no vulnerar dicho derecho” (párr. 156).

La desaparición forzada “busca no sólo una de las más graves formas de sustracción de una persona de todo ámbito del ordenamiento jurídico, sino también negar su existencia misma y dejarla en una suerte de limbo o situación de indeterminación jurídica ante la sociedad y el Estado” (párr. 157).

Derecho a la integridad de la persona (CoIDH, 2009).⁶

La CoIDH ha sostenido que la desaparición forzada es violatoria del derecho a la integridad personal porque, el “solo hecho del aislamiento prolongado y de la incomunicación coactiva, representa un tratamiento cruel e inhumano [...] en contradicción con los párrafos 1 y 2 del artículo 5 de la Convención” (párr. 153).

Derecho a la integridad psíquica y moral (CoIDH, 2011).¹⁰

“[La] violación del derecho a la integridad psíquica y moral de los familiares de la víctima es una consecuencia directa de [la desaparición forzada], que les causa un severo sufrimiento por el hecho mismo, que se acrecienta, entre otros factores, por la constante negativa de las autoridades estatales de proporcionar información acerca del paradero de la víctima o de iniciar una investigación eficaz para lograr el esclarecimiento de lo sucedido [...]. Esta Corte ha establecido que la privación de la verdad acerca del paradero de una víctima de desaparición forzada acarrea una forma de trato cruel e inhumano para los familiares cercanos” (párr. 142).

2. Demandas de la sociedad civil

El Estado mexicano al ser parte de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, está obligado a contar con medidas de carácter legislativo, administrativo, judicial o de otra índole para evitar se cometan estos casos. No obstante, las víctimas de las desapariciones forzadas declaran que es frecuente experimentar la falta de medidas necesarias y adecuadas que hagan cumplir sus derechos.¹ Cuando nos referimos a víctimas hablamos de aquellas personas “que sufrieron afectaciones y consecuencias derivadas de la violación de un derecho”.¹¹ La CoIDH, a través de su jurisprudencia, ha distinguido tres tipos de víctimas: las *directas* del caso, las *indirectas* (los familiares y otras personas cercanas) y las *colectivas* (el tejido social).

Las víctimas indirectas organizadas, a través de un constante activismo social, demandan al Estado mexicano cumplir con sus obligaciones nacionales e internacionales en torno a la grave situación de violaciones a derechos humanos que viven en el país. Tal es el caso de la Asociación Unidos por los Desaparecidos de Baja California, que son un grupo de madres y padres de familia que se dedican a la búsqueda de la verdad y de justicia en casos de personas desaparecidas, entre ellos los casos de sus propias hijas e hijos. Con base en su trabajo de búsqueda, esa organización ya ha formulado demandas específicas para ayudar en la resolución de este problema.⁴

Otro ejemplo representativo es el Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México, conformado por 35 colectivos de familiares de personas desaparecidas y cerca de 40 organizaciones acompañantes. Su demanda principal es la creación de la Ley General contra la Desaparición Forzada y Desaparición de Personas por Particulares. También han propuesto mecanismos mínimos de búsqueda que deben estar presentes en esta ley.¹²

3. Recomendaciones internacionales

Diversos organismos internacionales han formulado al Estado mexicano recomendaciones sobre la necesidad de contar con medidas que garanticen el cumplimiento de sus obligaciones internacionales sobre la desaparición forzada. Al igual que la sociedad civil, señalan la necesidad de contar con un marco normativo adecuado. Por ejemplo, en la Sentencia contra el Estado mexicano del *Caso Radilla Pacheco vs México*, la CoIDH dispuso en su apartado XII sobre Puntos resolutivos lo siguiente:

11. El Estado deberá adoptar, en un plazo razonable, las reformas legislativas pertinentes para compatibilizar el artículo 215 A del Código Penal Federal con los estándares internacionales en la materia y de la

Propuestas de la Asociación Unidos por los Desaparecidos de Baja California⁴

1. **Sistema CODIS en todos los estados**, esto ayudaría a tener confrontas de ADN en toda la República.
2. **Crear páginas web de los SEMEFOS en todos los municipios**, con las fotos, tatuajes y otros rasgos de las personas que son enviadas a la fosa común y como parte de búsqueda en vida.
3. **Homologación de los tests de ADN**, que todos sean cromosoma Y cromosoma X.
4. **Creación de un Instituto Forense Autónomo a nivel nacional**.
5. **Justicia por internet** mediante el otorgamiento de una clave a la persona usuaria afectada para que revise su averiguación previa / carpeta de investigación sin presentarse nuevamente con el Ministerio Público.
6. **Protocolo Universal para panteones**.
7. En casos de menores desaparecidos y de uso de la **Alerta AMBER** difundir con más intensidad y cobertura a nivel nacional.
8. **Que todos los estados cuenten con su Ley de Víctimas**, para atención y protección de sus derechos humanos.
9. **Contar con grupos especializados de búsqueda en todos los estados**, dando oportunidad de participación activa a las víctimas indirectas y a las asociaciones de víctimas.
10. **Tecnología efectiva que ayude en la localización de fosas clandestinas**, como son los drones, el georadar y los binomios caninos (búsquedas con perros entrenados).
11. **Creación de monumentos** en los estados en memoria de las víctimas.

Propuestas del Movimiento por Nuestros Desaparecidos de México¹²

1. **Comisión Nacional de Búsqueda**, integrada por familias y autoridades, que diseñen y ejecuten Planes Nacionales de Búsqueda y Registro.
2. **Programa Nacional de Búsqueda**, que dé prioridad a la búsqueda de personas en vida y responda a las desapariciones sin condiciones de temporalidad.
3. **Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación de restos**, que incluya líneas de acción para la identificación de registro de fosas comunes y clandestinas, resguardo de restos, e identificación de cuerpos y fragmentos humanos.
4. **Asignación de presupuesto suficiente**, destinado especialmente para la investigación, búsqueda e identificación.
5. **Fijar responsabilidades a superiores jerárquicos**, de modo que la investigación contemple a todos aquellos que por omisión permiten que sigan ocurriendo estos delitos.
6. **Participación activa de familiares y organizaciones de la sociedad civil acompañantes en los procesos de búsqueda**, investigación e identificación.
7. **La garantía de que la investigación y búsqueda se lleve a cabo de manera íntegra** hasta el esclarecimiento de los hechos.
8. **Eliminar la distinción entre persona desaparecida y persona no localizada** de manera que no haya distinciones que afecten la búsqueda.

Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, en los términos de los párrafos 343 a 344 de la presente Sentencia [tipificación del delito según estándares internacionales y responsabilidad del Estado no sólo de 'impulsar' una ley en la materia, sino con la pronta sanción y entrada en vigor de la misma].⁶

El Consejo de Derechos Humanos¹³ y el Comité contra la Desaparición Forzada (CED)⁷ también instan al gobierno mexicano agilizar el trabajo legislativo para que armonice la definición del delito de desaparición forzada con los estándares internacionales.

Agilizar las gestiones con las Comisiones Unidas de Justicia, Gobernación y Estudios Legislativos [junto con la Comisión de Derechos Humanos] del Senado con miras a la pronta adopción de la reforma para armonizar la definición del delito de desaparición forzada con los estándares establecidos por la Convención Internacional en la materia, de conformidad con lo expuesto en el párrafo 86 del informe (Chile) (párr. 148.15).¹³

El Estado parte debería adoptar las medidas legislativas necesarias a fin de asegurar que a la mayor brevedad posible la desaparición forzada sea tipificada, tanto a nivel federal como estatal, como delito autónomo que se ajuste a la definición contenida en el artículo 2 de la Convención y que prevea penas apropiadas que tengan en cuenta su extrema gravedad (párr. 20).⁷

Otras recomendaciones relevantes son aprobar el reconocimiento de la competencia del CED para recibir comunicaciones individuales ante los posibles casos de desaparición forzada (CED, 2015: párr. 14)⁷ y contar con un registro único de personas desaparecidas a nivel nacional que permita establecer estadísticas confiables para desarrollar políticas públicas (CED, 2015: párr. 18).⁷

En suma, a pesar de los reconocimientos al Estado mexicano por la ratificación de los instrumentos fundamentales de derechos humanos de las Naciones Unidas y del Sistema Interamericano, por la inclusión en el artículo 29 constitucional de la no restricción ni suspensión de la prohibición de la desaparición forzada y por la existencia de la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, los organismos internacionales de derechos humanos indican que estos no han sido suficientes para garantizar este derecho.

El reciente recorte presupuestal a la Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas de la Procuraduría General de la República evidencia un grave retroceso en la protección del derecho. En 2016 la entonces Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas contó con un presupuesto de 28 millones 114 mil pesos,¹⁴ mientras que para 2017 la Fiscalía contará con 26 millones 201 mil pesos¹⁵ (reducción reflejada en gastos de operación). Se trata de una situación que requiere especial atención, ya que el gobierno mexicano debe justificar razonablemente este recorte por

casi 2 millones de pesos y demostrar que agotó todos los recursos disponibles antes de tomar esta decisión.

Es un hecho que el cumplimiento y efectividad del derecho a la no desaparición forzada no sólo requiere la adhesión del Estado mexicano a los instrumentos internacionales. Se requieren además acciones efectivas y eficientes que materialicen las obligaciones adquiridas, contar con presupuestos adecuados e incorporar cada vez más a la sociedad civil organizada y víctimas indirectas en la elaboración e implementación de las medidas administrativas, legislativas y judiciales necesarias para garantizar este derecho.

Referencias

1. Open Society Foundations (2016). *Atrocidades innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México*. México: Open Society Foundations.
2. CICR (2014). *Acompañar a los familiares de las personas desaparecidas. Guía práctica*. Ginebra, Suiza: Comité Internacional de la Cruz Roja.
3. Segob (2014). *RNPED Estadísticas y Notas Metodológicas*, disponible en: <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/consulta-publica.php>, consultado el 9 de enero de 2017.
4. *Seminario de Violencia y Paz: diagnósticos y propuestas para México*. Organizado por el Colegio de México y el Instituto Belisario Domínguez, del 20 al 22 de junio de 2016.
5. UN (2006) *Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas*, suscrita en Nueva York, 20 de diciembre de 2006.
6. CoIDH (2009) *Caso Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre.
7. CED (2015). *Observaciones finales sobre el informe presentado por México*. Ginebra, Naciones Unidas.
8. CIDH (2015). *Informe de país México. Situación de los derechos humanos en México*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 44/15, Nueva York, OEA.
9. HRC (2011). *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Misión México*. A/HRC/19/58/Add.2, Ginebra, Naciones Unidas.
10. CoIDH (2011) *Caso Torres Millacura y otros vs. Argentina*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de agosto.
11. Calderón, J. (2013). *La reparación integral en la jurisprudencia de la CIDH: estándares aplicables al nuevo paradigma mexicano*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
12. <http://sinlasfamiliasno.org/mecanismos-de-busqueda/>
13. HRC (2013). *Informe del Grupo de Trabajo sobre el Examen Periódico Universal*. A/HRC/25/7, Ginebra, Naciones Unidas.
14. DOF (2015). "Calendario de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2016 de la Procuraduría General de la República". 18 de diciembre.
15. DOF (2016) "Calendario de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2017 de la Procuraduría General de la República". 21 de diciembre.