



Memoria de la Jornada

El delito de desaparición

en el Estado de México: **causas y efectos**

Coordinadora: Edna Edith Escalante Ramírez

Memoria de la Jornada
“El delito de desaparición
en el Estado de México:
causas y efectos”

Edna Edith Escalante Ramírez
Coordinadora

Memoria de la Jornada “El delito de desaparición en el Estado de México: causas y efectos”

Edna Edith Escalante Ramírez
Coordinadora



Esta obra pertenece a la Colección Editorial Rumbo al Bicentenario. Centro de Investigaciones Judiciales de la Escuela Judicial del Estado de México. Calle Leona Vicario núm. 301, Col. Santa Clara C.P. 50090, Toluca, Estado de México Tel. (722) 167 9200, Extensiones: 16821, 16822, 16804. Página web: <http://www.pjedomex.gob.mx/ejem/>

Editor responsable:

DR. EN D. JUAN CARLOS ABREU Y ABREU
Director del Centro de Investigaciones Judiciales

Editora ejecutiva:

LIC. EN D. MARÍA FERNANDA CHÁVEZ VILCHIS

Equipo editorial:

LIC. EN D. JESSICA FLORES HERNÁNDEZ
LIC. EN D. ORLANDO ARAMIS ARAGÓN SÁNCHEZ

Diseño de portada:

COORDINACIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL
DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE MÉXICO

- © Poder Judicial del Estado de México
- © Ubijus Editorial, S.A. de C.V.
Begonias 6-A, Col. Clavería, C.P. 02080
Azcapotzalco, Ciudad de México
www.ubijus.com
contacto@ubijus.com
(55) 53 56 68 91

ISBN: 978-607-8875-64-1

Ninguna parte de esta publicación puede ser reproducida, almacenada o transmitida sin el permiso de la editorial. Como también, sin importar el medio, de cualquier capítulo o información de esta obra, sin previa y expresa autorización del autor, titular de todos los derechos.

Esta obra es producto del esfuerzo de los autores, especialistas en la materia, cuyos textos están dirigidos a estudiantes, expertos y público en general. Considerar fotocopiarla es una falta de respeto y una violación a sus derechos.

Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente reflejan la postura del editor.

Consejo de la Judicatura del Estado de México

Magistrado Dr. Ricardo Alfredo Sodi Cuellar
Presidente

Magistrado Dr. A. J. Raúl Aarón Romero Ortega
Consejero

Magistrado Dr. en D. Enrique Víctor Manuel Vega Gómez
Consejero

Jueza Dra. en D. C. Astrid Lorena Avilez Villena
Consejera

Jueza M. en D. P. P. Edna Edith Escalante Ramírez
Consejera

M. en D. A. Cristel Yunuen Pozas Serrano
Consejera

M. en D. Pablo Espinosa Márquez
Consejero

Junta General Académica

Dr. Ricardo Alfredo Sodi Cuellar
*Presidente del Tribunal Superior de Justicia
y del Consejo de la Judicatura del Estado de México*

Dr. César Camacho Quiroz
*Profesor-Investigador de tiempo completo
de El Colegio Mexiquense*

Dr. José Ramón Cossío Díaz
*Ministro en retiro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
y Miembro de El Colegio Nacional*

Dr. Juan Luis González Alcántara Carrancá
Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Dr. Gerardo Laveaga Rendón
*Profesor del ITAM y Coordinador de la Comisión de Ciencia,
Cultura y Derecho de la Barra Mexicana Colegio de Abogados*

Dr. Diego Valadés Ríos
*Investigador Emérito del Instituto de Investigaciones
Jurídicas de la UNAM*

Escuela Judicial del Estado de México

Dr. Jaime López Reyes

Director General

Dra. María de la Luz Ruiz Beltrán

Coordinadora de Enlace Académico

Dr. Juan Carlos Abreu y Abreu

Director del Centro de Investigaciones Judiciales

Consejo editorial

Dr. en D. Juan Carlos Abreu y Abreu
Poder Judicial del Estado de México

Lic. en D. Mateo Mansilla-Moya
Revista Abogacía

Mtra. en D. María José Bernáldez Aguilar
Universidad Autónoma del Estado De México

Dra. en D. E. y S. María Solange Maqueo
Universidad La Salle

Dr. en J. C. y D. F. Rodrigo Brito Melgarejo
Universidad Nacional Autónoma de México

Lic. en H. y E. Iván Martínez Aguirre
Universidad Autónoma del Estado de México

Dr. en D. Manuel Jorge Carreón Perea
Instituto Nacional de Ciencias Penales

Dr. en D. José Ramón Narváez Hernández
Poder Judicial de la Federación

Dr. en D. Héctor Carreón Perea
Instituto Nacional de Ciencias Penales

Dra. en D. Fabiola Martínez Ramírez
Tecnológico de Monterrey

Lic. en D. María Fernanda Chávez Vilchis
Poder Judicial del Estado de México

Dr. en C. S. Luis Raúl Ortiz Ramírez
Universidad Autónoma del Estado de México

**Dr. en D. Javier Espinoza
De Los Monteros Sánchez**
Universidad Anáhuac

Dra. en D. Yaritza Pérez Pacheco
*Universidad Internacional
de la Rioja en México*

Dr. en D. José Antonio Estrada Marún
*Academia Interamericana
de Derechos Humanos*

Dr. en D. Hiram Raúl Piña Libien
Universidad Autónoma del Estado de México

Dr. en D. Rafael Estrada Michel
Poder Judicial del Estado de México

**Dr. en D. Francisco Rubén
Quiñónez Huízar**
Universidad Nacional Autónoma de México

Dr. en C. P. y S. Alfredo García Rosas
Universidad Autónoma del Estado de México

Lic. en D. María Gabriela Stramandinoli
*Tribunal Superior de Justicia
de la Ciudad de México*

Dr. en F. D. Juan Jesús Garza Onofre
Universidad Nacional Autónoma de México

**Dr. en D. Jorge Alejandro
Vásquez Caicedo**

Dr. en C. P. y P. C. Eliseo Lázaro Ruíz
Instituto Nacional de Ciencias Penales

Universidad Autónoma del Estado de México

Contenido

El monstruo de las mil cabezas de la desaparición.....	15
Nota preliminar	25
El delito de desaparición de personas	33
JOAQUÍN MERINO HERRERA	

Panel I

Identificación forense y búsqueda generalizada de datos de personas desaparecidas

La atención a víctimas en el delito de desaparición.....	55
CAROLINA ALANÍS MORENO	
Análisis de bases de datos y Banco Nacional de Datos Forenses ..	61
JAVIER YANKELEVICH	

Panel II
Mecanismos para la búsqueda, localización
y ubicación de personas desaparecidas

Aspectos antropológicos y criminológicos en la desaparición de personas	75
ALAN GARCÍA HUITRÓN	
Perfiles de las personas desaparecidas.....	89
FERNANDO ACOSTA	
Acciones de la sociedad civil en la búsqueda y la localización de personas	97
VALENTINA PERALTA PUGA	
Mecanismos de búsqueda en el Estado de México.....	105
MARÍA SOL BERENICE SALGADO AMBROS	

Panel III
Políticas públicas en materia de
desaparición

Mecanismos de prevención de los delitos de desaparición de personas	111
JUANA DE JESÚS SANTIAGO	
Políticas públicas desde la Legislatura.....	115
ELIZABETH GÓMEZ BERNAL	
Importancia de la participación ciudadana en la búsqueda de personas	121
MARÍA ELENA MORERA MITRE	

Políticas públicas desde la Legislatura.....	125
KARINA LABASTIDA SOTELO	

Panel IV
Implicaciones y consecuencias jurídicas
en la desaparición voluntaria e involuntaria
de personas

Delitos y responsabilidades	131
MARÍA DE LOURDES LOZANO MENDOZA	
Declaración especial de ausencia.....	137
CECILIA MORENO LUNA	
Valoración judicial de la prueba en los delitos de desaparición....	145
MARÍA DEL REFUGIO ELIZABETH RODRÍGUEZ COLÍN	

Panel V
La desaparición de personas
en el contexto del Sistema Interamericano
de Derechos Humanos

La desaparición de personas en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Parte I	153
MYRNA GARCÍA MORÓN	
La desaparición de personas en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Parte II.....	161
MIRIAM HEREDIA ZERTUCHE	

La desaparición de personas en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Parte III.....	169
MARCO ANTONIO DEL TORAL	
La desaparición de personas en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Parte IV	175
ITALY DESSIRE CIANI SOTOMAYOR	
La desaparición de personas a la luz de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos	181
JOSÉ ELÍAS ROMERO APIS	
Desaparición, retos y alcances en la LXI Legislatura del Estado de México	187
PAOLA JIMÉNEZ HERNÁNDEZ	
Desafíos y estrategias en la búsqueda de personas desaparecidas en México: un análisis integral	193
RITA MARGARITA JIMÉNEZ SÁNCHEZ	

El monstruo de las mil cabezas de la desaparición

Desde 1964 a la fecha han desaparecido aproximadamente 100 mil personas en México, de acuerdo con las cifras oficiales del Comité contra la Desaparición Forzada y el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU.

Sin duda, ello genera una gran preocupación por tan desgarradora tragedia, que lastima a todos los integrantes de la sociedad mexicana, al tratarse de un evento pluriofensivo.

Los datos desagregados de tan abrumadora cifra oficial que proporciona la Oficina de la Alta Comisionada de los Derechos Humanos indican que cerca de la cuarta parte de las personas desaparecidas son mujeres, y que un 20% era menor de 18 años cuando desapareció. Los números también muestran que más del 97% de las desapariciones cuya fecha se conoce sucedieron a partir de diciembre de 2006, cuando el presidente Felipe Calderón asumió el poder y el país instauró un modelo militarizado de seguridad pública. Asimismo, se identifica que, de 1965 a 1990, durante la llamada “guerra sucia”, las desapariciones respondían a motivaciones políticas principalmente, y en el año 2014 aconteció la desaparición de los 43 estudiantes de Ayotzinapa.

Para atender dicho flagelo, con el reconocimiento de la alta comisionada Michelle Bachelet, las autoridades mexicanas han dado pasos importantes, como la aprobación de la Ley General de Desapariciones, al igual que la creación de comisiones de búsqueda en todos los estados y del Centro Nacional de Identificación Humana.

Del mismo modo mencionó, entre otras instancias, las comisiones para examinar las violaciones graves de derechos humanos cometidas en el periodo de la guerra sucia, de 1965 a 1990, y la desaparición emblemática de los estudiantes en el año 2014. También recalcó su reconocimiento al Gobierno mexicano por ser el primer país que permitiera la visita del grupo de expertos del Comité de la ONU contra las Desapariciones Forzadas y el carácter vinculante de las Acciones Urgentes que este dispusiera.

Lo anterior permite apreciar el compromiso gubernamental e institucional para resolver el fenómeno de las desapariciones en territorio mexicano.

Ahora bien, con el propósito de seguir ilustrando la magnitud del delito de desaparición, se procede a citar los datos y cifras que Data-cívica proporciona en su página oficial, utilizando la información capturada por el Centro Nacional de Planeación, Análisis e Información para el Combate a la Delincuencia (conocido por su siglas CENAPI). Cabe hacer mención de que se trata de un órgano administrativo desconcentrado de la Fiscalía General de la República, que genera una base nacional de datos sobre personas desaparecidas por medio de la información recabada por las fiscalías de justicia estatales, ya que es la mejor base para entender el fenómeno de desaparición en México, por las siguientes razones: es la base más actualizada y la que tiene más campos o variables que describen el evento de la desaparición y a la víctima. Por último, porque, a diferencia de otras bases --como el antiguo Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED)--, el CENAPI no es una base saldo, sino que incluye información tanto de las personas que desaparecieron y siguen sin ser localizadas como de aquellas que desaparecieron y fueron localizadas con vida o sin vida.

Lo anterior permite identificar las grandes voluntades y esfuerzos del Gobierno e instituciones de procuración de justicia para atender dicha problemática.

Continuando con la intención de ilustrar el fenómeno de desaparición en territorio mexiquense, se proporcionan las siguientes cifras de acuerdo con el Registro Nacional de Personas Desaparecidas: entre el 1 de enero y el 22 de julio de este año, en el Estado de México han desaparecido 1765 personas, de las cuales 848 son mujeres y 917 son hombres, según detalla el informe del Registro Nacional de Personas Desaparecidas o No Localizadas. De este total, precisa que 759 personas siguen sin aparecer y 35 fueron halladas sin vida.

Asimismo, existe otra estadística del Registro que señala que en el primer semestre de 2022 han desaparecido 669 jóvenes en rangos de edades de los 15 a los 25 años, de los cuales 261 son hombres y 408 son mujeres, lo que representa el 35% de las desapariciones.

También señala que los municipios con más desapariciones de personas en 2022 son: Ecatepec, con 113 hombres y 99 mujeres; Toluca, con 71 hombres y 52 mujeres. Les siguen Naucalpan, con 45 hombres y 40 mujeres; Cuautitlán, con 44 mujeres y 40 hombres, y luego Chalco, con 40 mujeres desaparecidas y 35 hombres.

Podemos basarnos en esas cifras para entender mejor la situación actual de la desaparición, quedando claro que es grave; sin embargo, vale la pena hacer hincapié en que se trata de una situación multifactorial en la que Gobierno, autoridades, ciudadanos y las propias familias propician o permiten la desaparición de las personas en territorio nacional.

Como hilo conductor, el flagelo de la desaparición de personas no solamente tiene que ver con cuestiones de orden delincencial. Ciertamente, es un problema que tiene un espectro mucho más amplio. Vayamos a algunos datos oficiales: en el 2019, con antelación a la pandemia, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de México, en su informe estadístico sobre reportes de desapariciones en la entidad mexiquense, enunció como posibles motivos de desaparición en el Estado de México, de manera predominante, las desapariciones por problemas familiares, adicciones, problemas sociales/personales y por enfermedad, lo cual apertura el espectro antes mencionado.

De manera concreta y sensible, ejemplifica que los problemas familiares constituyeron 5 563 casos reportados. Dicha información señala que el primer motivo por el que desaparecen las mujeres es la ausencia voluntaria, con un total de 3 504 casos, mientras que la desaparición de hombres se deriva de problemas familiares, con un total de 2 059 casos.

Dichas cifras van muy de la mano con lo que señala el INEGI en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción Sobre Seguridad Pública (ENVIPE) correspondiente al año 2021. Durante la pandemia, las mujeres estuvieron atrapadas con sus abusadores y aisladas de las personas y los recursos que mejor pueden ayudarlas, lo cual incidió en que la salida y desaparición voluntaria fueran un medio de sobrevivencia frente a su o sus agresores.

Ahora bien, un punto delicado radica en el aparente incremento de las desapariciones en nuestro país; sin embargo, diversas instituciones

públicas y organismos internacionales dan cuenta de que existe una percepción de aumento del delito de desaparición que no es forzoso, y que dicho incremento puede no ser real. Es decir, lo que se observa y escucha acerca de las cifras de desaparecidos en México deriva de dos circunstancias: en primer lugar, porque anteriormente no se denunciaba o se denunciaba pero no se registraba, y en segundo lugar porque se trata de una cifra acumulada, cuyo conteo inicia a partir de la década de los años sesenta.

Otro factor que alimenta el delito de desaparición conforme a la experiencia y registros de la Fiscalía General de la República y de las fiscalías locales consiste en que algunos casos de desaparición son resultado de una falta de comunicación intra- y extrainstitucional, ya que personas reportadas como desaparecidas terminan en asilos, albergues o dispensarios, donde reciben un mejor trato que en sus hogares, y eso los motiva a omitir menciones de localización. Otro camino que se presenta es que terminan recluidos en centros penitenciarios. En esta última realidad, son los desaparecidos o desaparecidas quienes prefieren continuar con esa “etiqueta” y no causar un dolor a sus familiares como delincuentes.

No hay que olvidar que hasta el año 2017 se aprobó en el Congreso la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, marcando el inicio de una nueva forma de pensar el proceso de búsqueda e investigación de las personas desaparecidas en el país.

Entre otras cosas, la Ley creó el Sistema Nacional de Búsqueda y la Comisión Nacional de Búsqueda, dos entes completamente nuevos que tienen como objetivo agilizar y priorizar la búsqueda de personas desaparecidas en México. Para coadyuvar en su ardua labor es necesario involucrarnos como sociedad y como entes públicos.

Por ello, el Tribunal mexiquense, consciente del problema real que se ha abordado en líneas anteriores, convocó por primera vez en su historia al análisis del delito de desaparición de personas. A lo largo de tres días de trabajo, académicos, autoridades y organizaciones civiles en la materia se reunieron para compartir reflexiones.

En el aula magna “Magistrado Licenciado Gustavo A. Barrera Graf” de la Escuela Judicial se analizó el panorama actual de esta conducta ilícita que tanto lacera a la sociedad, por tratarse de una grave violación

de derechos humanos caracterizada por su naturaleza pluriofensiva y continuada, que ha marcado la historia de gran parte de los países de América Latina, incluyendo el nuestro.

Con el propósito y la convicción de coadyuvar en el tratamiento adecuado del tópico, pero sobretodo de vislumbrar alternativas de solución, el Poder Judicial proporcionó el foro para escuchar las diversas voces colectivas e individuales con sus experiencias y conocimientos en la Jornada “El delito de desaparición en el Estado de México: causas y efectos”, contando con grandes intervenciones; todas ellas semillero de innumerables propuestas para generar estrategias y acciones de vinculación interinstitucional que contribuyan a agilizar las labores de búsqueda y la atención integral a las víctimas indirectas en el delito de desaparición de personas.

Tengo el honor de compartir la presente obra que compila las aportaciones de los expertos en la atención y tratamiento del delito de desaparición. Por cada desaparecido o desaparecida y los grupos de familias buscando la verdad, se presenta este documento con la convicción de que será una potente herramienta de reflexión e información en la búsqueda de justicia y verdad que tan urgentemente necesita este país.

Iniciando la jornada encontramos la participación de la conferencia magistral intitulada “El delito de desaparición de personas” a cargo del profesor-investigador del Instituto de Formación Profesional y Estudios Superiores de la Fiscalía de la Ciudad de México, el doctor Joaquín Merino Herrera, quien inició señalando que, revisando la historia, es posible darse cuenta de que todos los países, todos los continentes, han sufrido esta clase de delito, pero la diferencia en nuestro país es que hemos callado.

Su exposición versa sobre las medidas de derecho penal internacional y el origen de la desaparición forzada, y eso da la pauta en la realidad nacional para homologar criterios, justamente para prevenir, perseguir y sancionar esta clase de conductas. En palabras del doctor Merino, se tiene que pensar en el plano internacional, ya que los responsables de esta clase de delitos también van circulando por el mundo y, por tanto, los Estados deben unificar criterios en la persecución de esta clase de delitos. Cierra su disertación con la reflexión de que se trata de un tema que debemos seguir discutiendo y socializar, y en el que todos y todas tenemos que participar para resolverlo, porque es preocupante.

Respecto al Panel I. “Identificación forense y búsqueda generalizada de datos de personas desaparecidas” encontramos la enriquecedora sustentación de la comisionada ejecutiva de Atención a Víctimas en la entidad, quien, en su ponencia denominada “La atención a víctimas en el delito de desaparición”, explica y desarrolla las líneas de actuación que realiza la Comisión que representa, resaltando los apoyos psicológicos, legales, médicos, emocionales y tecnológicos que proporcionan a los familiares de las personas desaparecidas como efecto colateral de tan doloroso evento. Finalmente, la comisionada aborda un tema sensible: la afectación económica de los familiares de los y las desaparecidas, y comparte —de manera icónica para la República mexicana— que el Estado de México es la única entidad que cuenta con dos programas de apoyo económico a las víctimas secundarias de la desaparición: el Programa Valentina y el Programa de Canasta Básica, invitando a las comisiones hermanas a considerar y replicar dichos apoyos económicos.

La temática “Análisis de base de datos y Banco Nacional de Datos Forenses” quedó a cargo del investigador del INACIPE, maestro Javier Yankelevich, quien ilustra al auditorio con una técnica operativa que se utiliza en la búsqueda de personas desaparecidas y que se requiere fortalecer para localizar a más personas. Yankelevich toma como referencia las estadísticas del Registro Nacional de Personas Desaparecidas. Según dicho registro, en este país estamos buscando a casi 141 mil personas, y el reto consiste en buscarlas a todas al mismo tiempo, lo cual resulta posible a través de la técnica de la Búsqueda Generalizada de Datos. El maestro enfatiza el nivel de eficacia de dicha herramienta, además de la importancia de que se conozca, porque, en la medida en que esto sea conocido, las familias quedarán en condiciones de exigirlo.

Continuando con las relevantes disertaciones de los expertos en el tema, el Panel II. “Mecanismos para la búsqueda, localización y ubicación de personas desaparecidas” está integrado por las ponencias del criminólogo e investigador del INACIPE, el maestro Alán García Huitrón, quien aborda los “Aspectos antropológicos y criminológicos en la desaparición de personas”, citando en primer lugar la indolencia social que hemos vivido por varias décadas frente al fenómeno agudo de la desaparición de personas. También señala algunos retos en cuanto a las estructuras organizacionales de las instituciones ligadas a este tema, que presentan algunas áreas de oportunidad en términos de la cantidad y las cualificaciones de los recursos humanos, así como en términos de capacitación y de especialización. Este es un tema importante, toda vez

que tiene que ver con la coordinación interinstitucional que este tipo de problema plantea.

En cuanto a la intervención del maestro Fernando Acosta, representante del Observatorio Nacional Ciudadano, abordó la temática: “Perfiles de las personas desaparecidas”. A lo largo de su exposición, el Maestro Acosta abordó el tema en términos numéricos con gran sensibilidad. Nos hace ver que detrás de cada uno de estos números tenemos personas, y muestra las diferentes implicaciones que tienen que ver con las víctimas indirectas, todo lo cual es relevante para dimensionar adecuadamente el problema.

La siguiente panelista fue Valentina Peralta Puga, coordinadora de la Red Eslabones por los Derechos Humanos, quien enérgicamente concientizó al público sobre las diversas e innumerables acciones que realizan las organizaciones civiles en nuestro país dedicadas a localizar personas desaparecidas y a acompañar emocionalmente a los familiares. Su mensaje concluye con la urgente necesidad de contar, a nivel nacional y en cada entidad federativa, con un nuevo andamiaje de búsqueda forense.

Por su parte, la comisionada estatal de Búsqueda de Personas, la maestra María Sol Berenice Salgado Ambros, con la disertación: “Mecanismos de búsqueda en el Estado de México”, destacó la importante actividad de los colectivos. Tan es así que la sociedad civil, por primera vez en una comisión, goza de voz y voto a través de la figura del Consejo Ciudadano. En el caso del Estado de México, incluye al Poder Judicial. Al concluir su participación, la comisionada proporcionó el relevante dato de que se puede disminuir hasta un 50% los casos reportados de desaparición, siempre y cuando se acabe con la burocracia desorganizada.

En el Panel III. “Políticas públicas en materia de desaparición”, encontramos la primera ponencia a cargo de la maestra Juana de Jesús Santiago, abogada Latinoamericanista Especialista en Derechos Humanos, quien realizó un breve recorrido por los avances legales sustantivos para atender el delito de desaparición de personas. Mencionó que, durante varios años, el primer gran reto en la materia fue una adecuada tipificación de este delito.

En dicho contexto, las diversas normas federales y de los estados establecen definiciones excesivamente acotadas y contradictorias que limitaban la acción tendiente a prevenir, investigar y juzgar este delito,

y no fue sino hasta 2017 cuando se publicó la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, desaparición cometida por particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de personas. Con dicha normatividad se logró asentar una base legal para la adecuada tipificación de este delito, lo que significa un logro para el sistema legal mexicano en el tema que nos atañe.

La maestra Elizabeth Gómez Bernal, en representación de la diputada Karina Labastida Sotelo, presidenta de la Comisión para las Declaratorias de Alerta de Violencia de Género por Femicidio y Desaparición de la 61 Legislatura del Estado, habló sobre las Políticas Públicas en el ámbito del Poder Legislativo. Explicó que existen dos atribuciones exclusivas con las que cuentan las legisladoras y los legisladores para incidir en el ámbito de políticas públicas: la de expedir leyes y decretos, y aprobar el presupuesto. Respecto a la primera se habló de la figura poco escuchada --pero no menos importante-- de la desaparición administrativa.

Por su parte, la licenciada María Elena Morera Mitre evidenció el débil presupuesto de las comisiones de búsqueda y de las fiscalías para llevar a cabo tan relevante misión y, en segundo término, hizo alusión a la imperiosa necesidad de mapear las zonas con mayor vulnerabilidad al fenómeno de desapariciones, divulgarlos y, así, proteger no solo a las personas, sino a comunidades enteras.

Continuando con la enriquecedora dinámica de la jornada se abordó el Panel IV. “Implicaciones y consecuencias jurídicas en la desaparición voluntaria e involuntaria de personas”.

La magistrada María de Lourdes Lozano Mendoza, integrante del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, participó con el tema “Delitos y responsabilidades”. En su vasta experiencia compartió el tratamiento y desahogo procesal que ha realizado con la nueva tipificación de la desaparición realizada por particulares.

La doctora Cecilia Moreno Luna, magistrada del Tribunal Superior de Justicia, abordó “La declaración especial de ausencia” visibilizando la importancia de declarar en tiempo y forma las medidas definitivas para garantizar la máxima protección de la persona desaparecida y también de los familiares, así como la resolución que niegue la declaración especial de ausencia.

Por lo que se refiere a la “Valoración judicial de la prueba en los delitos de desaparición”, la maestra y magistrada María del Refugio Eli-

zabeth Rodríguez Colín, de manera muy explícita, analiza la relevancia del adecuado tratamiento de las pruebas como elemento determinante para el actuar del juzgador en un delito tan trágico y sensible para la sociedad.

Referente al Panel V. “La desaparición de personas en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, escuchamos grandes aportaciones a cargo de la maestra Myrna Araceli García Morón, comisionada de los Derechos Humanos en la entidad, quien habló de la transversalidad sistemática o de sistema para atender con eficiencia la problemática de las desapariciones. Por su parte, la maestra Miriam Heredia Zertuche, abogada especializada en Derechos Humanos y procuración de justicia, señaló que el tema de desaparición forzada tiene un papel fundamental en el desarrollo del Sistema Interamericano, de la Corte Interamericana, y de la constante retroalimentación internacional, a partir de las realidades jurídicas en México, en cuanto hace al tema de desaparición.

En representación del director general del Instituto Matías Romero, el maestro Marco Antonio del Toral manifestó la relevancia del Sistema Universal de Derechos Humanos, encargado de revisar el papel activo que juegan las agencias internacionales en nuestro país. Tienen esa misión y visión de cooperación para hacer que estos instrumentos y políticas públicas retornen hacia la eficacia que se requiere.

Dicho panel concluye con la disertación de la maestra Italy Dessire Ciani Sotomayor, quien invita a ver este lamentable fenómeno no como un cuadro que lo quito cuando no me gusta, sino como una ventana. Cada vez que nos asomemos tenemos que verlo, porque en la medida en que nos hagamos conscientes de eso, podemos intentar evitar repetir esa historia.

Enseguida, se presenta la conferencia magistral denominada “La desaparición de personas a la luz de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, en voz del doctor José Elías Romero Apis, quien, con su gran conocimiento sobre el tema, nos lleva de la mano a la reflexión de la nueva responsabilidad social que debemos adquirir como dolientes del flagelo de la desaparición forzada en nuestro país.

Finalmente, como parte conclusiva de esta Memoria, presentamos dos capítulos adicionales. Uno de ellos, autoría de Paola Jiménez Hernández, aborda magistralmente el problema de la desaparición en Mé-

xico, explicando los esfuerzos realizados a nivel internacional, nacional y estatal, así como las áreas que requieren especial atención. El siguiente capítulo, elaborado por Rita Jiménez Sánchez, analiza integralmente los desafíos y estrategias implementados para abordar el problema que nos ocupa. Además de abordar los antecedentes y elementos de la desaparición, explica los principales objetivos y atribuciones de las instituciones, a la par de los principales retos que enfrentan. Tales reflexiones son cruciales para abordar y ayudar a resolver el problema.

Sumándome a la postura de todos aquellos y aquellas que nos dedicaron tres días de su ánimo, su profesionalismo y vocación por mejorar tan dolorosa situación, insto a no olvidar que la desaparición de personas en México es un problema de todos, de la sociedad en su conjunto y de toda la humanidad, en su pasado, presente y futuro.

RICARDO SODI CUELLAR
*Presidente del Tribunal Superior de Justicia y del
Consejo de la Judicatura del Estado de México*

Nota preliminar

En las profundidades de la Memoria de la Jornada “El delito de desaparición en el Estado de México: causas y efectos” se entretejen historias, análisis y reflexiones que nos llevan a una comprensión más profunda y humanizada del fenómeno de la desaparición en la entidad más poblada del país y nos sirve como termómetro de lo que muy probablemente sucede en el país. Al sumergirnos en las páginas de esta compilación, no solo abrimos un libro, sino también los ojos ante una realidad que afecta profundamente a nuestra sociedad.

Compuesta por cinco paneles, la Jornada que tuvo a bien organizar el Poder Judicial del Estado de México reunió durante tres días a expertos y profesionales interesados en abonar al debate en la materia. Personas comprometidas con su país y con la entidad mexicana brindaron un mosaico de perspectivas y conocimientos en campos tan variados como la antropología, la criminología, el derecho y la política. El resultado es un exhaustivo y amplio documento con una visión global y propositiva para ayudar a encontrar soluciones y acciones que combatan frontalmente a este flagelo social.

Sin lugar a dudas, incrementar las capacidades del Estado mexicano resulta fundamental y de interés nacional para solucionar un problema presente. Desde el reforzamiento de los andamiajes legales, capacidades de investigación de las policías y —muy importante— de un correcto y estricto registro de los casos se construye la base para un robustecimiento de capacidades sin necesidad, en principio, de más recursos económicos.

Las participaciones que fueron compiladas en este ejemplar muestran que, como bien lo dice el magistrado Ricardo Sodi Cuellar en la introducción, el delito de desaparición es un “monstruo de mil cabezas”, dada su naturaleza multifacética y sus profundas raíces en problemas sociales, políticos y culturales. Según el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, desde 1952 hasta febrero de 2024, se han reportado aproximadamente 300 mil personas desaparecidas, con más de 100 mil aún no localizadas. Detrás de cada número hay historias humanas y un impacto devastador en familias y comunidades. Este fenómeno, históricamente ligado a motivos políticos y delincuenciales, ha evolucionado hasta convertirse en un problema complejo y multicausal.

La ponencia de Joaquín Merino Herrera nos lleva por un camino de reflexión sobre el avance de México en materia de derechos humanos tras la reforma constitucional de 2011, pero su aportación no se detiene ahí: profundiza en la urgencia de tomar acciones legislativas y operativas que vayan más allá de la no vulneración de los derechos humanos, y enfatiza la importancia del derecho a la verdad para las víctimas y sus familias. Merino Herrera nos invita a considerar la política criminal como una extensión de la política pública, con el fin de buscar un equilibrio entre el Estado de derecho y el derecho a la seguridad ciudadana.

Por su parte, Carolina Alanís Moreno, con sensibilidad y compromiso, nos conduce al corazón del tema: el impacto humano. Como presidenta de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de México, enfatiza la importancia del alto compromiso humano con las víctimas, quienes enfrentan una de las experiencias más dolorosas de sus vidas. Sin lugar a dudas, es de destacarse el trabajo multidisciplinario que lleva a cabo la Comisión, creada en 2015, para dar atención y seguimiento a las víctimas, guiarlas a través del proceso legal y ayudarlas a gestionar el impacto tanto económico como emocional.

María Elena Morera Mitre, por su parte, centra su atención en el impacto social de las desapariciones al examinar cómo afectan a los grupos más vulnerables, y llama la atención sobre la necesidad de fortalecer el sistema de seguridad y justicia para proteger mejor a la sociedad. Tanto su perspectiva como la de Valentina Peralta Puga nos recuerdan que detrás de cada cifra hay un rostro, una historia y una familia que espera. Y esta última, desde la perspectiva de la sociedad civil a través de su coordinación en la Red Eslabones por los Derechos Humanos, reflexiona sobre el rol crucial de la ciudadanía en la lucha

por la justicia y la creación de leyes y protocolos para abordar las desapariciones.

En este sentido es que la legislación juega un papel fundamental en la materia. La implementación de leyes específicas, como la Ley General de Desaparición Forzada de Personas y la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas, es crucial para establecer un marco jurídico sólido que permita la persecución efectiva de estos crímenes y la protección de los derechos de las víctimas y sus familias. Estas leyes no solo definen los delitos y establecen penas, sino que también crean mecanismos institucionales para la búsqueda y la investigación, como las comisiones de búsqueda y el Centro Nacional de Identificación Humana.

Una legislación robusta y bien implementada proporciona las herramientas necesarias para que las autoridades actúen de manera efectiva. Por ejemplo, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, destacada por María del Refugio Elizabeth Rodríguez Colín, establece la no prescripción de estos delitos y exige prisión preventiva oficiosa; asimismo, enfatiza la importancia de la valoración judicial de la prueba en estos casos. La ley también aborda la desaparición cometida por particulares, que es un aspecto vital, considerando la complejidad y la naturaleza pluriofensiva del delito. La adecuada tipificación del delito y la clarificación de los procedimientos legales son esenciales para garantizar que las y los perpetradores sean llevados ante la justicia y las víctimas reciban la reparación debida.

Además, la legislación en materia de desaparición debe ir acompañada de políticas públicas y estrategias de implementación efectivas, como señalan expertos como Elizabeth Gómez Bernal y José Elías Romero Apis. Esto incluye asignar recursos adecuados para las comisiones de búsqueda, mejorar la coordinación entre diferentes niveles de gobierno y fortalecer las capacidades de las instituciones involucradas.

Como bien lo menciona Paola Jiménez Hernández, la legislación debe ser sensible a las necesidades y derechos de las víctimas y sus familias, así como garantizar su participación en los procesos judiciales y la atención integral a las secuelas de la desaparición. Su perspectiva resalta la necesidad de diseñar políticas públicas integrales que vayan más allá de los marcos normativos, como la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, y que atiendan efectivamente las causas estructurales de este grave problema, marcando así un camino hacia soluciones más efectivas y humanas.

En este contexto, una legislación bien concebida y aplicada es indispensable para enfrentar con éxito el desafío de las desapariciones en México, para así brindar justicia, verdad y reparación a las víctimas, y contribuir a la prevención de futuros casos. Sobre este último apartado, Juana de Jesús Santiago recalca lo benéfico de la capacitación, la cooperación con organizaciones de la sociedad civil y la implementación de campañas informativas.

En vista de la titánica tarea que implica este delicado tema, es necesario trabajar de manera coordinada entre los distintos niveles de gobierno. Esta colaboración es crucial para abordar eficazmente un fenómeno tan complejo y multifacético, que involucra desde la delincuencia organizada hasta la falta de eficiencia institucional. La Comisión Nacional de Búsqueda y el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, aunque representan avances significativos, aún enfrentan desafíos en su implementación, destacados por expertos como Fernando Acosta, del Observatorio Nacional Ciudadano. Estos retos incluyen limitaciones presupuestarias, deficiencias en estructuras organizacionales y la necesidad de personal cualificado, lo cual subraya la importancia de un actuar intergubernamental más robusto y efectivo.

Según Javier Yankelevich, el éxito del método de Búsqueda Generalizada de Datos, que implica la comparación del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas con otras bases de datos, depende de la cooperación interinstitucional para la entrega de información relevante. Esto resalta cómo la integración y el intercambio de datos entre diferentes niveles de Gobierno pueden potenciar la identificación y localización de personas desaparecidas, una tarea que va más allá de los esfuerzos individuales de cada entidad.

Conocer los esfuerzos antecedentes nos permite saber en dónde estamos parados y hacia dónde tendríamos que avanzar. María Sol Benice Salgado Ambros ilumina la trayectoria histórica y los avances significativos en los mecanismos de búsqueda de personas desaparecidas. Desde la formación del Centro de Apoyo a Personas Extraviadas y Ausentes (CAPEA) hasta las recientes comisiones especializadas, su exposición destaca el progreso en la estructura y efectividad de las instituciones dedicadas a esta labor, resaltando la trascendencia de la participación ciudadana y la sensibilización del factor humano en estos procesos.

Esta importancia de un enfoque colectivo es enfatizado en el libro por autoras como Elizabeth Gómez Bernal y Karina Labastida Sotelo,

quienes afirman que las políticas públicas en materia de desaparición de personas deben ser integrales y transversales. La asignación de fondos adecuados a programas y comisiones relacionados con la búsqueda y atención de personas desaparecidas, la armonización de legislación a nivel municipal y la mejora en los registros en panteones son esenciales para evitar desapariciones administrativas. Esto refleja cómo la colaboración gubernamental no solo es vital para abordar el problema actual, sino también para prevenir futuras desapariciones y fortalecer el tejido social y la confianza en las instituciones. Javier Yankelevich, por su parte, nos adentra en el papel crucial que juega el poder judicial en el manejo de los casos de desaparición. Su enfoque resalta la responsabilidad de estas instituciones, que va más allá del control de detenciones y procesos penales, y toca temas tan humanos como las declaraciones de ausencia y la custodia de los hijos de las personas desaparecidas.

Por otro lado, María de Lourdes Lozano Mendoza profundiza en la legislación específica contra la desaparición forzada y resalta cómo la reciente tipificación de este delito en México ha marcado un avance significativo en la persecución y sanción de los responsables. Su análisis se centra en la importancia de distinguir la desaparición forzada de otros delitos similares, y enfatiza la relevancia de una correcta aplicación legal para garantizar justicia y reparación. Cecilia Moreno Luna complementa esta visión con una revisión detallada del marco jurídico y las políticas públicas en torno a las desapariciones, haciendo hincapié en la Declaración Especial de Ausencia en el Estado de México como una herramienta crucial para proteger los derechos de las familias y los desaparecidos. Tanto ella como Lozano Mendoza nos muestran que la ley y la humanidad deben ir de la mano en la búsqueda de justicia.

Sin lugar a dudas, la implementación de tecnología avanzada y la gestión eficaz de bases de datos son fundamentales para dar más y mejores resultados, pues permiten una búsqueda simultánea y más exhaustiva, aumentando las probabilidades de localizar a personas desaparecidas. El uso de algoritmos avanzados y herramientas de inteligencia artificial puede facilitar la identificación de patrones y la localización de personas desaparecidas. Estos avances tecnológicos, combinados con un enfoque más eficiente de investigación e inteligencia, son imprescindibles dada la magnitud del problema en México.

Como lo menciona Alan García Huitrón, la modernización y automatización de los sistemas de búsqueda son esenciales para abor-

dar eficientemente el volumen y la complejidad de los casos de desaparición. Su análisis revela que el enfoque innovador de la Búsqueda Generalizada de Datos, que interconecta diversas bases de datos gubernamentales, puede ser crucial para resolver casos de desaparición, reafirmando así la importancia de una cooperación institucional más robusta y sistematizada.

En un contexto más amplio, Myrna García Morón se enfoca en la desaparición forzada como un problema global, resaltando su evolución desde los regímenes autoritarios de América Latina hasta su actual asociación con violaciones a derechos humanos en diversos contextos. Su contribución subraya la importancia de las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la definición y tratamiento de este delito, y enfatizan la necesidad de adoptar un enfoque internacional coherente y efectivo. En ese sentido, Miriam Heredia Zertuche aporta una perspectiva crucial sobre el papel del Sistema Interamericano en la lucha contra la desaparición y desaparición forzada. Su análisis aborda la necesidad de entender la desaparición forzada tanto en el marco nacional como internacional. La autora destaca la importancia de la cooperación y retroalimentación, y subraya el valor del litigio estratégico para mejorar la respuesta a estos crímenes que tanto laceran a la sociedad en su conjunto.

En las líneas plasmadas por Marco Antonio del Toral, este se refiere al papel que juega el crimen organizado en torno a las desapariciones desde la óptica legislativa y las oportunidades para seguir bordando desde la construcción de leyes. Además, hace un llamado a contribuir en el fortalecimiento de capacidades técnicas, administrativas y legales. Incluso aporta una novedosa arista en tono a los delitos ambientales y su relación con el flagelo social llamado desaparición forzada.

Por su parte, Rita Margarita Jiménez Sánchez subraya que enfrentar estos desafíos demanda un compromiso integral y multidisciplinario de todas las entidades gubernamentales, la sociedad civil y la comunidad internacional. Así, nos invita luchar por el fortalecimiento de los mecanismos existentes y a promover políticas de prevención y sensibilización. Resalta que solo haciendo esfuerzos conjuntos podremos hacer frente a este grave problema de forma efectiva y humana, brindando justicia y reparación para las víctimas y sus familias.

En el vasto y complejo panorama de las desapariciones en México, un hilo conductor emerge con claridad: la necesidad imperiosa de una acción coordinada y multidisciplinaria. La magnitud del desafío, refle-

jada en las cifras, nos llama a una reflexión profunda y a una respuesta más allá de lo convencional. Esta crisis exige no solo el fortalecimiento de la legislación y el uso efectivo de tecnología y bases de datos, sino también una transformación cultural y social que reconozca la dignidad y valor de cada vida. La intersección de políticas públicas, prácticas judiciales, y la participación activa de la sociedad civil se revela como el camino más prometedor hacia la prevención, la justicia y la sanación.

El Estado de México, en particular, se encuentra en una encrucijada crítica. Como una de las entidades afectadas, enfrenta el desafío de liderar con el ejemplo, implementando medidas que aborden no solo las consecuencias, sino también las causas raíz de las desapariciones. La colaboración entre distintos niveles de gobierno y la integración de voces de víctimas y activistas en el proceso de toma de decisiones son pasos vitales hacia la construcción de una sociedad más justa y segura. El fortalecimiento de mecanismos de búsqueda e identificación, la capacitación adecuada de las y los funcionarios involucrados, y la asignación de recursos suficientes son cruciales en este esfuerzo.

En última instancia, la crisis de desapariciones en México es un llamado a la conciencia colectiva. Cada persona desaparecida deja un vacío en el tejido social, una herida en la historia común. La solución requiere más que políticas y tecnologías; exige una reevaluación de nuestros valores como sociedad y un compromiso renovado con los derechos humanos. Al enfrentar este desafío con coraje, empatía y determinación, no solo buscamos cerrar un capítulo oscuro de nuestra historia, sino también abrir un camino hacia un futuro donde la dignidad y la seguridad de cada persona sean la piedra angular de nuestra convivencia.

Es con gran admiración y profundo respeto que extendiendo una sincera felicitación al Tribunal Superior de Justicia del Estado de México por su loable iniciativa, tanto para organizar la Jornada como para publicar esta memoria que de ella emanó, pues no solo refleja el compromiso inquebrantable del Tribunal con la justicia y la verdad, sino que también se erige como una fuente invaluable de conocimiento para abordar una de las problemáticas más desgarradoras y complejas de nuestra sociedad. Su esfuerzo por compilar, analizar y compartir estas reflexiones contribuye de manera significativa a la lucha contra la desaparición de personas, ofrece caminos hacia soluciones efectivas y resalta la importancia de la cooperación y la acción coordinada. Enhorabuena.

MAESTRO RODRIGO MARTÍNEZ-CELIS WOGAU

El delito de desaparición de personas

Joaquín Merino Herrera

El tema que nos interesa aquí es uno que duele en el alma, que entraña y que le lastima al Estado, porque, como bien diría la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), y lo vemos desde la perspectiva jurídico-penal, son delitos pluriofensivos que golpean y dinamitan los derechos humanos. De esta suerte, si tenemos en cuenta justamente los criterios de dicha Corte, no solamente hay que centrar la atención en los instrumentos jurídicos internacionales que se refieren a la desaparición forzada, sino, por supuesto, en todo nuestro andamiaje en materia de derechos humanos, empezando por los instrumentos internacionales de alcance universal, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP). En nuestro ámbito regional hay que considerar la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH), que permite identificar la cuestión desde diversas ópticas.

Primero que nada, considero que si hoy estamos discutiendo esto, que es clave en materia de derechos humanos, no se debe solo a la inercia internacional, sino también a lo que como país hemos asimilado y hemos asumido, teniendo en cuenta en este contexto nuestro compromiso internacional o nuestro compromiso en materia de derechos humanos, asumido en 2011. Como todas y todos sabemos, no es que a partir de esa reforma constitucional de 2011 México haya adoptado compromisos y obligaciones jurídicos internacionales; más bien, lo que hizo fue subrayar esa obligación, y esto nos lleva a tener en cuenta la importancia de la política criminal como una política pública.

En otro sentido, tenemos que considerar por una parte el Estado de derecho, pero también el derecho a la seguridad de los ciudadanos, si se quiere ver desde la perspectiva del Estado social y democrático de derecho, porque el Estado, sin duda —y una vez más me remito a la Corte IDH, a propósito de la interpretación que hace del primer y segundo artículo de la CADH—, habla de la obligación positiva y negativa de los Estados en este contexto.

¿Esto qué quiere decir? Pues que la cuestión no solamente radica en entender una obligación negativa —esto es, yo, como Estado, no vulnero derechos humanos—, sino que también genero acciones legislativas y después operativas que permitan que la sociedad pueda ejercer su vida de acuerdo con esas expectativas en materia de derechos humanos. Ahí es donde entra el derecho a la seguridad de los ciudadanos, derecho en general del que ya se viene hablando en Europa desde hace años, a propósito de sectores delictivos especialmente graves. Tal es el caso de la trata de personas o el terrorismo, como una serie de manifestaciones propias de la delincuencia organizada y, particularmente, del delito de desaparición forzada.

Considero que tenemos que empezar a quitarnos esos estigmas y ese absurdo de no querer ver en los aparatos organizados del poder los esquemas de criminalidad organizada. Creo que ese es el punto de partida, sobre todo porque, como ahora trataré de explicarlo, el concepto de delincuencia organizada tiene por lo menos dos vertientes: una es imputar desde el punto de vista jurídico-penal —como es lógico—, como una conducta especialmente grave en el marco de los delitos asociativos, pero también habilitar a las autoridades para el desarrollo de una serie de medidas, tanto en el plano de la investigación durante el procedimiento como en la ejecución de la pena, que no se aplican sobre la delincuencia común, y vayámoslo teniendo en cuenta, porque realmente creo que es una cuenta pendiente que tiene el Estado mexicano hasta el día de hoy, pese a la realidad criminológica. Una realidad que, como dije, no es propia ni de nuestro país ni mucho menos de Latinoamérica.

Si echáramos mano de la historia, fácilmente nos daríamos cuenta de que todos los países, todos los continentes, han sufrido esta clase de delito, pero también creo que callamos, como bien lo deja ver nuestro país. Por ejemplo, el esquema latinoamericano muestra justamente nuestras particularidades, lo que aquí ocurre. Plantearé un supuesto paradigmático —el de la Operación Cóndor— como una forma de ins-

trumentalización del terror. O mejor dicho, del regreso a la instrumentalización de la desaparición forzada para imprimir miedo y terror a la sociedad. Son lamentables las experiencias por las que ha pasado nuestro continente —y, claro, también nuestro país—, de las cuales podríamos al menos destacar dos o tres resoluciones de la Corte IDH que definitivamente no nos dejan bien parados, y que suponen una responsabilidad internacional en este sentido y desde diversos puntos de vista.

Centrando la cuestión, estos son los tres elementos en torno a los cuales girará mi exposición: primero, las medidas de derecho penal internacional. Está claro que un delito de esta envergadura y características, como ya lo dije por el dato criminológico, no puede abstraerse de la realidad internacional, ya que ahí tiene su origen la desaparición forzada, en el contexto internacional. Si bien está claro que de la realidad nacional tenemos que homologar criterios, justamente para prevenir, perseguir y sancionar esta clase de conductas cuando ocurren en el plano nacional, debemos pensar en el ámbito internacional, porque los responsables de esta clase de delitos también van circulando por el mundo. Por tanto, los Estados deben unificar criterios en la persecución de esta clase de delitos.

Veremos que, por lo menos, podemos hablar de un tratado como un instrumento jurídico internacional multilateral de alcance regional, pero también de uno en el plano universal, como es el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, porque, en todo caso, son tres referentes jurídicos internacionales que nos permiten establecer cuáles son los elementos que configuran la desaparición forzada, su tipo básico, y todo lo que se desprende de ella.

La cuestión no es solamente si participan agentes estatales o personas autorizadas; también se verifica que la desaparición sea apoyada o se haya producido con el consentimiento de agentes estatales, pues privan de la libertad a una persona y después no dan cuenta de su paradero y no dan información sobre ella. Además, tenemos que considerar la realidad mexicana, pues, evidentemente, la comisión de esta clase de delitos es hecha por particulares desde organizaciones criminales. Por ello creo que el punto de partida está en reconocer el problema, porque si no se le reconoce, definitivamente no hay solución.

Como cualquier enfermedad, tenemos que hacer un diagnóstico, identificar qué es lo que hay, para llamar a las cosas por su nombre, porque eso tiene especial relevancia, justamente con la finalidad de po-

ner en marcha medidas tanto de carácter penal como en términos de persecución y ejecución penal. Por lo tanto, mi exposición se centrará en esos aspectos de carácter penal.

Los elementos de la configuración del delito de desaparición forzada en el plano internacional están en el artículo 27 de nuestra ley general, lo que hace es bajarlo de tres referentes. Nos podemos dar cuenta de que el legislador ordinario trata de ir dando cumplimiento a una serie de compromisos internacionales que se reflejan en el plano internacional; de hecho, hay delitos a los que se refiere esta ley como delitos vinculados a la desaparición forzada, y que tienen que ver con la alteración de indicios, es decir, con la obstrucción a la justicia, así como con otra serie de manifestaciones delictivas. No obstante, empezaré por el tipo básico e iré haciendo comentarios sobre este.

¿Qué implican los convenios y los referentes de los instrumentos jurídicos internacionales? Establecen obligaciones jurídicas internacionales que van mostrando si nosotros revisamos los elementos configuradores de esta clase de delitos, llegando a la conclusión de que nuestra ley sí baja esos tres elementos.

Para entender lo que ocurre en este contexto, es importante determinar o contestar una serie de preguntas que se hacen las víctimas —quienes evidentemente juegan un papel relevante—, así como sobre el impacto que el delito genera también en las víctimas indirectas, en los familiares, y en todo lo que gira en torno a las personas que tienen un familiar desaparecido, las cuales son:

¿Quiénes se los llevaron? De entrada, no solamente hay que centrar la cuestión en agentes estatales; también hay que pensar en particulares. De hecho, Latinoamérica tiene diversas experiencias en ese sentido

¿Cuándo? Porque además, cuando revisamos, podemos recordar, por ejemplo, el caso *Alvarado vs. México*, hechos atribuibles al Ejército, pero la cuestión no solamente quedó en la desaparición grave y —como diría la Corte Interamericana— pluriofensiva por donde se mire, sino que los tratados internacionales establecen el compromiso de los Estados de sancionar las conductas de acuerdo con su extrema gravedad. La cuestión no solamente queda ahí, sino además en lo que tienen que sufrir las familias. Como lo narra esta resolución, el desplazamiento de las familias se produjo debido al acoso por parte de las autoridades, por lo que pasaron las víctimas de un lugar a otro, porque les negaron que

ahí estaban sus familiares, porque no tenían conocimiento de que se hubiera llevado a cabo una detención, hasta llegar al punto de la resolución donde termina registrando la intervención del Ejército.

Además, es paradójico que las instituciones que están llamadas a la protección de los derechos humanos son aquellas que las vulneran. Ese es otro de los problemas graves a los que se enfrenta la comunidad internacional.

¿Por qué se los llevaron? Como veremos, hay diversas hipótesis que se pueden plantear. De entrada, hay simulación de actos por parte de agentes estatales que maquillan actos que justifican detenciones con el claro afán de desaparecer a las personas, pero no hay que dejar de lado que se producen detenciones conforme a derecho. Piensen ustedes en supuestos de flagrancia en los que, después de la ejecución, en la detención se tome la decisión, por una u otra razón, de desaparecer a las personas, ya sea por un exceso en la tortura, ya sea por evitar denuncias penales, ya sea por sustraerse de responsabilidades administrativas o de carácter penal.

Lo que se ha tratado a partir de la reforma al sistema de justicia penal —hay que decirlo— es establecer filtros para que, en caso de detenciones que se hagan por los cauces legales, pensando en el artículo 16 de nuestra norma fundamental, en los supuestos de flagrancia, detención por caso urgente y la orden de aprehensión, se pase por un filtro muy importante de legalidad, como básicamente nosotros hemos planteado: un sistema de registro de las detenciones, e incluso la obligación de las servidoras y servidores públicos de dar cuenta a los familiares sobre dónde está la persona, saber si está detenida y en dónde. De hecho, si revisamos nuestra ley general, hallaremos un tipo penal que se refiere al hecho de que una servidora o un servidor público niegue que una persona está detenida en un lugar determinado.

¿Adónde se los llevaron? Esa es la pregunta. La desesperación que desgarrar el alma, empezando por los familiares. Primero que nada, *justifiquenmelo, díganme a dónde se lo llevaron*, porque, además, otro de las graves consecuencias de esta clase de delitos es la incertidumbre que pasa la víctima, así como los familiares. Si está vivo, si está muerto, en dónde está, cuándo aparecerá. Obviamente, todos los días, la comunidad internacional, la sociedad latinoamericana y, por supuesto, nuestro país, tienen que sufrir el hecho de ver a familias enteras destrozadas y buscar en diversos puntos con la ilusión de encontrar a su familiar.

¿Cómo y en qué contexto? El contexto es importante, porque lo mismo podemos pensar de la guerra sucia de los años setenta y ochenta, y me remito una vez más a la Operación Cóndor, en el marco de retenes en la lucha contra la delincuencia organizada o la lucha contra determinados sectores, inclusive sin dejar de lado que estamos hablando de un delito de lesa humanidad. Si lo vemos desde la perspectiva del derecho internacional, estamos hablando de un patrón que es sistemático y que tiene como objetivo a una población o sector de la misma, por lo tanto, tenemos que saber el contexto, porque forma parte de la investigación.

¿Dónde están? Porque hay que entender que es un delito permanente, el cual conocemos desde el punto de vista jurídico-penal, como delitos continuos o permanentes, cuya consumación se prolonga en el tiempo, hasta que el autor así lo decida. Aquí lo que hace el autor, básicamente, es negarse a proporcionar información, con independencia de que exista una serie de elementos previos que permitan configurar el tipo penal. Cuando vemos el tipo básico nos encontramos con un tipo penal que exige la condición de autor, la participación de agentes estatales, donde se produce la privación de la libertad y, por supuesto, enseguida, como diría la legislación, la negativa a explicar dónde está la persona o cuál es su paradero.

En fin, todas estas preguntas nos llevan a un concepto fundamental que tiene su raíz en el derecho internacional: el derecho a la verdad.

El derecho a la verdad —dicho sea de paso— puede ser relacionado con diversos documentos de esclarecimiento de los hechos. Los hemos fijado como un objeto del proceso penal mexicano. Necesitamos un verdadero Estado de derecho, en el que se aplique la ley, ni más ni menos, principio de legalidad básicamente. Los principios son como pilares fundamentales de la convivencia de un país, empezando por el principio de legalidad, que nos conduce a la exigencia social de efectiva aplicación de la ley, esclarecer los hechos, teniendo esa obligación no solamente porque así lo dicta la norma fundamental, sino además porque es un criterio internacional que surge de diversas resoluciones que de la Corte Interamericana sobre el artículo 1 y 2 de la CADH.

Considero que aquí hay un punto en el que ya me había adelantado y que debemos considerar: si hay un sector delictivo que ha de vincularse con la desaparición forzada es el de la delincuencia organizada. La delincuencia organizada es un concepto jurídico-penal y, si se quiere, procesal-penal, dependiendo del contexto o el punto de vista desde el

que se mire, que se refiere a un marco operativo de aparatos organizativos que actúan con finalidades específicas.

¿Qué implica la delincuencia organizada? La consecuencia jurídico-penal que nos lleva al incremento de la sanción para los delitos asociativos, partiendo de la premisa de que los delitos asociativos no se agotan con delincuencia organizada. Recordémoslo: tenemos tipos penales como el de la asociación delictuosa, así como los de actos preparatorios a la comisión de un delito, la conspiración, la proposición o la preparación.

¿Por qué hablar de delincuencia organizada desde el punto de vista jurídico-penal? Porque entendemos que hay aparatos organizados, grupos criminales que actúan desde el propio Estado, pero el hecho de que actúen desde el propio Estado no significa que no puedan suponer un control contra el ordenamiento frente al Estado, donde desafían su hegemonía, y que están estructurados con el objetivo de cometer delitos graves.

Si revisamos la exposición de motivos de nuestra Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, la cual tiene su carta de naturaleza desde 1996, nos daremos cuenta de que el legislador se centró en aparatos organizativos sofisticados. Está claro que era otra realidad en aquel tiempo, y que quizá se pensaba en delitos contra la salud. Se pensaba en el lavado de dinero, porque no había esa madurez y no teníamos instrumentos internacionales que nos permitieran entender cómo la delincuencia organizada también se articula desde los aparatos del gobierno, y creo que ahí tenemos un problema, porque ¿qué implica sancionar penalmente por la vía de la delincuencia organizada? Si se cree realmente la justificación penal en la mínima intervención, en definitiva, en aquellos principios que forman un derecho penal, característico del Estado de derecho, tendríamos que decir que el tipo penal de delincuencia organizada constituye un adelanto de las barreras de defensa.

¿Qué es lo que supone desde esta visión? Básicamente se trata de tipos penales que, en su configuración, tienen naturaleza preventiva, y ahí es donde tienen que estar los servicios de inteligencia nacionales, para investigar qué sucede dentro de las instituciones públicas y, desde el punto de vista de los particulares, cómo están preparando y planificando una serie de delitos.

Insisto: si se cree en un derecho penal característico del Estado de derecho, yo sí creo que el delito de desaparición forzada debe estar

dentro de aquellos que configuran una delincuencia organizada en el caso de México, porque, además, tenemos compromisos internacionales (por ej., la vía de Palermo, que aunque no se refiere exclusivamente a la desaparición forzada, sí establece marcos penales o establece un sistema de delitos graves, donde se puede optar también por el sistema de delitos graves).

Así, si vemos a la desaparición forzada desde la antijuricidad de la conducta y desde el punto de vista de los desvalores que aquí se dan cita, llegaremos a la conclusión de que, como dice la comunidad internacional, estamos hablando de delitos de extrema gravedad. Ello me lleva a otro punto: que nos permite desarrollar una serie de actividades desde el punto de vista del derecho de excepción, cuando lo vemos a partir de la investigación, de la persecución y la ejecución penal. Evidentemente son medidas que no se aplican sobre la delincuencia común, permiten a las autoridades actuar en estadios previos.

Piénsese, por ejemplo, en la duplicidad del término de la retención en materia de delincuencia organizada, y yo pregunto: si la realidad criminológica ha demostrado que eso se articula desde los aparatos de Gobierno, ¿por qué el derecho penal no se amolda a esa realidad? Con independencia de que se haya cuestionado hace poco en nuestros tribunales regionales, la convencionalidad del arraigo también es otra medida.

El Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP), a su entrada en vigor, incorporó la figura del agente encubierto, pero también recuerden que la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada ya establecía esta técnica o método de investigación. Lo que pasa en la realidad criminológica nos deja ver que los sectores delictivos, que forman parte de la delincuencia organizada, que se articulan desde aparatos organizados, tienen que ser sancionados en el sentido de que la corrupción se convierte en un delito instrumental de la delincuencia organizada, y tendría que estar dentro de esos delitos. Se preguntarán porque pongo este ejemplo. Porque, a mi juicio, son los sectores criminales con sus propias diferencias, es decir, delincuentes de corrupción y desaparición forzada, los que, definitivamente, deben formar parte de este esquema operativo. Lo dejo ahí como una primera propuesta. Como dije, lo que pasa en la realidad nacional e internacional nos permitiría justificar la intervención desde esta perspectiva.

El objetivo de los autores es el ocultamiento. Es importante señalar que hay una finalidad específica por parte del autor, es decir, aquí lo

que pretende es que no se sepa el paradero de la persona y, en esta medida, cumple con esa función de ocultamiento desde diversas formas. Es cierto, sin embargo, que aquí actúa la costumbre, que ocurre contra disidentes políticos, contra periodistas, contra personas incómodas, luchadores en materia de derechos humanos, en fin, en el patrón criminal que en este caso se ha mostrado.

La Operación Cóndor, que utilizaré para ejemplificar, me parece paradigmática y representativa de lo que es la desaparición forzada. Muestra cómo a partir de aparatos organizados en el plano internacional se diseña una estrategia que lleva a la desaparición de personas que les incomodaban —recordemos la lucha que se daba por tendencias políticas e ideologías—. Entonces, en esa denominada “Guerra fría”, los problemas también se pueden relacionar con aspectos o tendencias económicas. Solo debemos discutir que ningún Estado está habilitado justamente para incurrir en este tipo de actividades; por lo tanto, los tratados internacionales, así como nuestra propia ley, refieren que se trata de delitos que no se pueden justificar ni en estado de emergencia, ni en caos social, ni en momentos de crisis. En definitiva, bajo ningún concepto. De hecho, a algunos archivos de esta operación se les conoce como “los archivos del terror”.

Me parece gráfico lo que ahí pasó, lo que dice la sentencia. Dicha operación sistematizó e hizo más efectiva la coordinación clandestina entre fuerzas de seguridad y militar, así como de servicios de inteligencia de la región que había sido apoyada por la ciudadanía: una vez más, la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés), que siempre está metiendo su cuchara en diversos lugares. Para que la Operación Cóndor funcionara, era necesario que el sistema de códigos fuera eficaz y las listas de subversivos buscados fueran manejadas con fluidez por los distintos Estados. Era una lucha política, quizá por eso inmediatamente miramos a problemas políticos, pero no necesariamente se es multifactorial. Las razones son variadas: regímenes arbitrarios totalitarios, agentes estatales siguiendo una estrategia sistemática. Por nuestra parte, considero que nos hemos enfrentado a la denominada Guerra sucia, que se ha practicado absolutamente en todos los países.

Hoy nuestro enemigo a vencer es la delincuencia organizada, y el etiquetamiento se ve reflejado en la legislación, la cual es propia —diría Jacobs— del derecho penal del enemigo. También vamos revisando otros países, por ejemplo, si hablamos de guerra sucia, pensemos en los grupos antiterroristas de liberación, como en el caso de España.

En dicho país se lucha contra la Euskadi Ta Askatasuna (ETA). Las resoluciones terminan condenando a estos grupos por terrorismo, mostrando cómo a partir del Estado y de fondos reservados desde el Ministerio del Interior de España (el equivalente a la Secretaría de Gobernación en la década de los ochenta), la policía se infiltraba entre las filas del ETA, especialmente entre las fuerzas básicas que posteriormente podrían constituirse como posibles etarras, que desaparecieron personas. El problema era cuando se equivocaban: por entender que una persona es terrorista, la torturaban, y eso les cobró la factura. Un ejemplo es el caso *Marey*, a quien terminan condenando por terrorismo, llegando a una conclusión básica: el agente estatal no solamente es terrorista, sino que además está en contra del Estado democrático y utiliza este régimen del terror con el objeto de imponer ideas y pasar por alto los cauces democráticos para manifestar las ideas o expresarse. También puede ser terrorista quien, desde el Estado, con el objetivo de defender la democracia, imprime este tipo de tácticas. ¿Y por qué lo digo? Porque al igual que la Operación Cóndor, la tónica del terror se consigue desapareciendo personas.

El artículo 7 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y alguna resolución de la Corte IDH establecen criterios específicos con relación a los ataques sistemáticos o permanentes sobre la población, e incluso sobre un sector de la misma. Lo sistemático implica la multiplicación de objetivos a vencer en los diversos sectores sociales y, de hecho, nuestra ley general establece que la persecución por motivos de raza o por pertenecer a determinados grupos es una agravante, ya que la desaparición forzada también ha respondido a ello. Por lo tanto, cuando hablamos de este contexto podemos darle esta connotación. Cuando hay ambos, se configura la sistematicidad o la generalidad de la conducta. El otro elemento es la participación del poder. Lo atribuye de esa forma hasta llegar a la comisión de hechos en agravio de un grupo de la propia sociedad.

Desarrollar este hecho ilícito, que genera una vulneración múltiple permanente, entraña dos elementos fundamentales. La configuración de este tipo penal coloca a la víctima en un estado de indefensión —podemos afirmar que, si aquí hay algo que termina siendo dinamitado, es la personalidad jurídica—. La víctima queda —dirían los instrumentos jurídicos internacionales— fuera del amparo de la ley; por eso, cuando se habla de desaparición forzada, hay implicaciones en la libertad y la vida, y por eso se habla de pluriofensividad, la cual se agrava con ese patrón al que me refiero. En fin, este es un planteamiento que hace la Corte IDH.

Respecto a la configuración del delito de desaparición forzada, hay que establecer los elementos que ha venido dilucidando la comunidad internacional al tratar de homologar criterios. Ahora la cuestión, cuando la vemos desde el punto de vista del derecho internacional, no solamente radica en establecer criterios para la configuración de los tipos penales. Antes bien, lo que se intenta a través de los tratados internacionales es establecer medidas de coordinación o de colaboración internacional y, de hecho, hay que señalar que en estos tratados internacionales muchas y muchos recordarán lo que los juristas identificábamos desde nuestras primeras lecciones de derecho penal en el ámbito de aplicación de la ley penal en el espacio, es decir, el compromiso de los Estados signatarios para que se sancionen esas conductas si se producen en su territorio, este último, entendido no solamente en la circunscripción territorial. En el caso de México, no solamente de Yucatán a Tijuana o de Quintana Roo a Tijuana. No solamente ahí, pues debemos ver el mar territorial y, por supuesto, el principio de pabellón, que se refiere a los barcos, el principio de matrícula en el caso de los aviones, de los consulados, de las embajadas o las sedes de representación.

Ya estando aquí, es importante pensar en la gravedad del delito y también en el ámbito de aplicación de la ley penal en el espacio, según los principios de extraterritorialidad de la ley penal, de tal suerte que, si revisamos los convenios internacionales a los que me he referido, encontraremos que se involucra el principio de personalidad, cuando se comete contra un nacional o cuando lo comete un nacional y queda fuera del territorio.

Aquí lo importante —por la gravedad de estos delitos— es el principio de jurisdicción universal, el cual no aplica sobre todos los delitos existentes en los códigos penales. Se refiere a los delitos especialmente graves así calificados por la comunidad internacional. En este catálogo, en el cual se encuentra la desaparición forzada, pensemos en la plataforma normativa antiterrorista, por ejemplo, en los delitos que integra Palermo. No solamente la comisión de delincuencia organizada, corrupción, obstrucción a la justicia, trata de personas, lavado de dinero y sus protocolos que tienen que ver con el tráfico de migrantes, el tráfico ilícito de armas y explosivos, todos estos delitos y sus respectivas conductas delictivas, sin duda, afectan a la comunidad internacional cuando tienen carácter transnacional y, por lo tanto, sobre ella aplica el principio de jurisdicción universal.

¿Qué implica este principio? Se cumple con otro principio también en el plano internacional, que se refiere a la universalidad de la represión, por la vía que quieras, sea por la territorialidad, sea por la personalidad, sea por el principio de jurisdicción universal, este delito no puede quedar impune y lo tienes que sancionar de acuerdo con su grado de gravedad. ¿Cómo lo vamos a encontrar en ciertos tratados internacionales? Pues a partir de un subprincipio al que se le denomina *aut dedere aut judicare*, esto es, si no lo entregas, júzgalo, pero júzgalo de acuerdo con la gravedad. Más o menos, la redacción de los tratados internacionales es la siguiente: *Si el Estado en cuyo territorio se ha detenido la persona no procede a la extradición, se compromete a someterlo a su autoridad, para el debido juicio.*

Esto nos da cuenta de la gravedad del problema y de cómo la comunidad internacional lo está identificando como un delito grave en términos de cooperación, y aquí hay que homologar criterios en la persecución de esta clase de delitos. Piénsese, por ejemplo, en las atrocidades de la Segunda Guerra Mundial, pero también en las muchas atrocidades que se han cometido en etapas más cercanas. Obviamente, los responsables que forman parte de los aparatos del Estado se refugiaron en diferentes países con la intención de ser sancionados ahí donde estén, y lo lógico es que se entreguen por la vía de la extradición, la figura procedimental básica.

En el caso europeo la cuestión fluye con mayor facilidad. Se habla de una orden de detención europea, donde autoridades jurisdiccionales de los países miembros, entre ellos, se entregan a la persona, pasando por el filtro judicial, y ya no tienen que pasar por los obstáculos políticos o diplomáticos. La extradición tiene ese inconveniente, pero ahí está, es una figura que sirve justamente para estos casos.

Está claro que los tratados internacionales también cumplen con la función de establecer los elementos típicos mínimos que debe tener el tipo penal en cada sociedad para poder garantizar la cooperación, cuestión que, por otra parte, nos lleva al principio de doble incriminación. Es decir, para poder entregarlo por la vía de la legalidad, tanto nacional como internacional, debemos tener los mismos parámetros para la punición de la conducta.

Dicho esto, daré un repaso para dar un registro de nuestra ley general e iré destacando una serie de medidas que nos permiten ver cómo la ley que redactó el legislador ordinario pretendió bajar muchísimas obligaciones de los tratados internacionales.

Sabemos que tenemos una ley general que, además, ya desde su mismo rubro se refiere a personas víctimas de desaparición forzada, a los particulares y al sistema nacional de búsqueda de personas. Es una ley relativamente reciente, pero que además cumple con la función de muchas leyes generales, como establecer entre los diversos órganos del Gobierno la forma en que se cooperará en la lucha contra esta clase de delitos, así como la coordinación que habrá en materia de prevención, persecución y sanción. Aquí lo que me ocupará son básicamente los tipos penales y, sobre todo, el tipo básico de desaparición forzada, respecto al que iré haciendo mis comentarios.

Sabemos que, para poder promulgar una ley general en nuestro país, tenemos que hacer una reforma constitucional, así como pasó con nuestra ley general antisequestro y la ley general de trata de personas. Evidentemente, para lograr esa coordinación en el ámbito nacional, primero se debe unificar criterios con el plano internacional. Hoy tenemos una diversidad tremenda de textos punitivos, y habría que reconocer esto: por lo menos tenemos 32 códigos penales de cada entidad federativa, más el federal, y les puedo asegurar que en ellos vamos a encontrar discrepancias tremendas. Recordemos la reestructuración en materia procedimental penal, esa reorientación que vimos desde 2008, y que hoy se ha venido dando a partir del reconocimiento de los derechos humanos impregnados en la ley de carácter penal.

No es tan fácil anclarlo en nuestro sistema de derechos humanos, y para un problema tan grave como este, como ya dije, como pasó con la trata de personas, secuestro y tortura, obviamente tuvimos que establecer los mismos criterios de punición, lo que significa que aquí se cumple con un principio básico en materia penal, que es el principio de reserva de ley, el cual es una vertiente del principio de legalidad. Si lo vemos así, hoy solamente el Congreso de la Unión tiene facultades para legislar en materia de desaparición forzada de personas, y lo hace por la vía de una ley general, de tal suerte que cualquier entidad federativa que quisiera acercarse a tipos penales de esta naturaleza, evidentemente estaría invadiendo competencias y, por tanto, vulnerando el principio de reserva de ley.

De hecho, tenemos antecedentes —quizás no sobre desaparición forzada, pero sí en materia de secuestro— donde la jurisprudencia ha venido a decirle al legislador ordinario de las entidades federativas, “Oye, tú no puedes legislar en esta materia, porque para eso solamente tiene facultades el Congreso general”. Con esto no pierde contenido de-

mocrático la ley, habría que decirlo, porque recordemos que pasa por las diferentes cámaras donde está representado cada estado federativo y es ley ordinaria. Es ahí donde está su contenido, por tanto, considero que el cambio es fundamental si lo que queremos es tener los mismos criterios y los mismos patrones en materia de persecución penal.

El objeto, como señalé, son los tipos penales en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, que se refiere a los delitos vinculados a esta clase de delitos, de tal suerte que, a partir del artículo 27, encontramos un catálogo de figuras típicas, agravantes y atenuantes que, como lo comentaré más adelante, tienen que ver con el hecho de liberar de forma espontánea a la persona, a la víctima directa o, por ejemplo, echa mano de los colaboradores de la justicia, que es una figura que se ha utilizado en materia de delincuencia organizada durante mucho tiempo.

Sobre la persecución penal, el artículo 13 se refiere directamente a la persecución de oficio de esta clase de delitos. Me parece muy bien el carácter simbólico, pero veamos: todos sabemos que, de acuerdo con nuestra cultura jurídica nacional, los delitos de querrela serán algunos sobre los que expresamente lo estableció el legislador, pero lo que hace el legislador ordinario es decir que será de oficio y después se refiere a un tipo penal de carácter permanente.

Aquí lo que se pretende enfatizar —porque además es una inercia internacional que se puede ver en diferentes instrumentos internacionales, y no todos jurídicos como tal, sino también en diversos referentes sobre la materia— es que, evidentemente, mientras la persona no aparezca, se va actualizando la conducta delictiva, hasta que se sepa el paradero y se sepa qué fue lo que ocurrió. Si bien esto es una estrategia desde el punto de vista jurídico-penal, también lo es desde el punto de vista de la investigación. Tan es así que eso ayuda mucho desde el punto de vista de la prescripción, aunque más laxo en el plano internacional. Lo cierto es que nuestra legislación nacional se refiere a que no son delitos prescriptibles, ni en la persecución ni en la ejecución de la propia pena.

No procederá el archivo temporal de la investigación aun cuando en las diligencias practicadas no resulten elementos suficientes para el ejercicio de la acción penal y no parezca que se puedan practicar otras. Entiendo que es un filtro que establece el legislador por lo grave de las conductas y, sin duda, eso que se enfatiza aquí, con independencia de que haya o no elementos, puede ser cuestionable si lo vemos desde la

persecución penal, pero recordemos que en términos del CNPP hay una serie de principios que obligan al investigador público a buscar donde sea, en cualquier causal o acervo probatorio que lleve a determinar la responsabilidad e identificar o encontrar a la víctima (siempre se espera encontrarla con vida).

Se me vienen a la mente principios como el de exhaustividad, que obviamente va de la mano con uno de los principios que permanentemente se recalcan en las resoluciones de la Corte IDH cuando se refieren a “las falencias” —es una expresión que me encanta de esta Corte—. Las “falencias de los Estados” se refieren a la debida diligencia, es decir, *el Estado no actuó con debida diligencia*, concepto que, por otra parte, recoge esta ley general, entre otra serie de principios, según los cuales han de regirse la investigación y la persecución de esta clase de conductas.

Se trata de delitos respecto de los cuales no procede la prescripción, hablando de la acción penal y de la ejecución de las penas.

Tenemos que reconocerlo si lo vemos desde el punto de vista penal. Está claro que este delito, ni por asomo ni por error, puede resolverse por una vía anticipada de solución de conflictos. Me parece que eso es una obviedad en la que incurre el legislador, de entrada, porque si lo vemos desde el punto de vista de los criterios de oportunidad, pensemos simplemente en una de sus reglas generales, que se refiere a que no afecte el interés público.

En un trabajo que desarrollé para el Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), al que titulé “El fundamento y sentido de los criterios de oportunidad”, me referí al concepto de interés público. Este sirve para bloquear la procedencia de los criterios de oportunidad y, obviamente, llegamos a la conclusión de que el primer referente de afectación grave al interés público lo tenemos en el artículo 19 de la Constitución, donde señala los supuestos respecto de los cuales procede la prisión preventiva de oficio. En dicho artículo tenemos un catálogo que prevé que en casos de desaparición forzada procede la prisión preventiva de forma oficiosa.

Por supuesto, está claro que hay otras salidas alternas, por ejemplo, los acuerdos preparatorios. De entrada, cuando vemos el catálogo ni siquiera aquí resulta algo elemental. La antijuridicidad de la conducta es material y jurídicamente contraria a derecho. Primero que nada, pensemos en su pluriofensividad a la libertad, al acceso a la justicia, a

la personalidad jurídica, a la dignidad humana, que obviamente queda dinamitada de entrada, pero también en la sanción penal, que, atendiendo a esa gravedad, establece el legislador. No hay forma ni siquiera de resolverlo por esas vías y, de hecho, si se quisiera pensar en ese criterio de oportunidad que incluye colaborar con la justicia, no pasa nada, porque conforme a la especialidad, la ley general se refiere a una serie de beneficios en términos punitivos para las personas que aporten información relevante que lleven a salvar a la víctima o a conocer el paradero de la misma. Por supuesto, también hay otro beneficio, una circunstancia modificativa que recae en una atenuante, la cual consiste en que la persona sea liberada de manera espontánea.

Otra cuestión que además se recoge en los tratados internacionales, y que tiene su lógica, es que la desaparición forzada no puede considerarse un delito político ni relacionársele con un delito político. Aquí conviene aclarar que cuando nos referimos a “delitos políticos” —que es lo que argumentan los autores de esta clase de delitos cuando se dan por aspectos de gobierno, como persecuciones políticas—, nos referimos estrictamente a aquellos que ocurren en regímenes totalitarios que persiguen a las personas por la defensa de sus ideales, lo cual pasaba mucho en materia terrorista. Por supuesto, lo que decía la comunidad internacional es: “Qué bueno que manifiestas tus ideas, pero lo que no puedes hacer es volar a 50 personas en pedazos, eso atenta contra la democracia. No argumentes que es una persecución política, cuando se te atribuyen por lo menos 50 o 60 personas desaparecidas. Además, eras la persona clave y la que tenía mayor jerarquía”. Por supuesto, también para eso la comunidad internacional y esta misma ley general recogen los grados de autor y participación.

El delito político es tipificado en regímenes antidemocráticos y totalitarios, así como arbitrarios, que persiguen a las personas por la defensa de sus ideas y por el ejercicio de su libertad. Creo que hoy hemos avanzado bastante como para querer justificarlo. A partir de esto, tanto la comunidad internacional como nuestra propia legislación nacional saben que el delito de desaparición forzada no es justificable bajo ningún concepto. Por ende, en definitiva, lo que hace es recoger la línea internacional y, por tanto, el Estado mexicano no podría argumentar que no lo entrega precisamente por una persecución política.

Hay, por supuesto, una responsabilidad. El servidor público con independencia de su rango, tiene la obligación de ser garante y actuar con legalidad; de hecho, la obligación del servidor público, por mucho

que tenga un nivel inferior, es de denunciar e, inclusive, tomar las medidas pertinentes. Si estamos en el ámbito de la seguridad, debe actuar para proteger a la víctima o para evitar que el delito se produzca.

Yo sé que, desde el punto de vista fáctico, en la realidad dirán: “Ay, es que el profesor Merino es un soñador y no conoce la realidad”, pero yo les estoy hablando del deber ser. Las y los servidores públicos tienen la posición de garantes, y no hay ninguna instrucción que pueda prosperar para vulnerar derechos humanos; por tanto, aquí entrarían en caso de incurrir los casos de autor y participación.

¿Qué es lo que hace la ley? Inmediatamente nos remite a la parte general, porque esta clase de delitos admite cualquier forma de autor y participación. En la vía de la autoría tenemos la directa —o material—, y la coautoría. Y aquí no me quiero referir a la autoría mediata, porque creo que, como la tenemos configurada en nuestro país, básicamente debería ser coautoría, es decir, doy la instrucción, tengo el dominio sobre el hecho y, por ende, a partir de la instrucción, tengo la posibilidad de que los ejecutores materiales desarrollen la actividad. La autoría mediata aquí no entraría, porque el ejecutor es una persona que actúa sin voluntad o sin conocimiento, porque no tiene la voluntad de desarrollar la conducta delictiva.

¿Adónde nos remitiría? Un ejemplo lo podemos encontrar en el artículo 13 del Código Penal Federal, que delimita cuáles son los grados de autor y participación, insistiendo en que admite cualquier forma de autor y participación. Esta ley también se refiere a las reglas sobre las competencias y, en realidad, lo que hace, una vez más, es reproducir lo que nosotros ya sabemos: se refiere a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los que prosperaría o, más bien, sobre los que tendría competencia la federación. Toca algún punto que es muy parecido a la facultad de atracción. Hay que considerar los primeros cinco artículos del Código Penal Federal, que nos marcarían la pauta para determinar en qué momento la federación es competente.

Otro elemento que hay que considerar es el de la tortura. No podemos dejar de lado que no son pocas las veces que se tiene el claro afán de desaparecer a la persona, y en ese trayecto se incurre en la tortura. También se produce la detención de la persona y, después, por el hecho de haber sido torturada, lo que quieren los autores es deshacerse de toda evidencia y de la declaración.

Las modalidades en el tipo básico se refieren a los agentes estatales, sin dejar de lado, por supuesto, al cometido por particulares, y esta es

la redacción del tipo penal que baja nuestra ley general respecto al artículo 27, que se refiere a la condición del autor —como dijimos, a los agentes estatales o a particulares que actúen con la autorización o con el apoyo de las autoridades—. En realidad, eso nos llevaría al concepto de consentir, que tiene que ver con tolerar, aceptar y proporcionar todo el apoyo que puedan dar las autoridades. Aquí se priva de la libertad, y ese momento constituye un primer acto —veremos que hay dos fases en la comisión de esta clase de delitos—.

Ya hablamos de la condición del autor, por tanto, podríamos estar hablando de un delito especial, pero hablemos mejor de la condición, porque, sin duda, el particular debe tener un vínculo con el agente estatal. Como lo establece la ley, se produce la privación de la libertad, seguida de no informar dónde está la persona, cuál es su paradero o qué suerte corrió. Esto nos lleva por lo tanto al carácter pluriofensivo, por lo que me referiré a los bienes jurídicos:

Está claro que la libertad queda vulnerada, porque se priva de la misma a la persona con el objeto de desaparecerle; asimismo, la integridad física-psíquica y el derecho consagrado a nivel internacional y nacional, que es el derecho a no ser sometido a la tortura por parte de las autoridades. Es verdad que se vulnera el derecho a la vida, pero el ataque a la vida es uno de los peores escenarios y, de hecho, en ese supuesto, nuestra ley general lo agrava en la sanción penal. También se daña la personalidad jurídica, pues la víctima queda desposeída de la protección del Estado, es despojada de ese derecho e, inclusive, del de acceder a la justicia, como bien lo pone de relieve la doctrina y la jurisprudencia nacional e internacional, así como los tratados internacionales. La víctima ni siquiera tiene la posibilidad de acudir ante la autoridad para, al menos, verificar la legalidad de su detención, si es que fue detenido por agentes estatales. Recordemos que lo vemos desde la perspectiva del sistema nacional. El primer filtro de la legalidad de la detención es el agente del Ministerio Público —así tendría que ser—, pero en la práctica sabemos que no siempre se cumple con esa función.

El objeto de protección, sin duda, es la personalidad jurídica, por todo lo que envuelve, pero también la administración de justicia, el derecho a acceder a mecanismos legales de protección, ante la extracción del sujeto del sistema jurídico con el apoyo de agentes estatales.

Aquí es importante considerar un concepto al que se refiere la Corte Interamericana permanentemente con doble desaparición forzada: *la cadena de mando*.

No sé si muchos o muchas de ustedes han podido revisar, por ejemplo, los planteamientos de Roxin cuando hablaba de la autoría mediata, pues el objetivo era sancionar a todos los intervinientes empezando por quien ordenaba la ejecución en el nacionalsocialismo, es decir, en el Holocausto. Entonces, lo que hace Roxin es plantear una forma de autoría mediata rompiendo con su esquema convencional, en el sentido de que el autor material no tiene consentimiento o voluntad de realizar la conducta, de tal suerte que se refiere al hombre clave de la organización criminal, el que da la orden, el que tiene la posibilidad de que se ejecute y que, además, tiene el poder o la fuerza para que los demás actúen. Por eso el artículo 29 se refiere a los superiores jerárquicos. ¿Cómo los sancionaríamos? Creo que hoy, por lo que tenemos, sería por la vía de la coautoría, entre otras cosas, porque recordemos que hemos adoptado la tesis del dominio del hecho.

Aquí entran en juego una serie de ideas para determinar si la persona tenía la posibilidad de hacer cesar el desarrollo de la conducta delictiva de manera definitiva, es decir, la relevancia en el hecho, y es claro que los superiores jerárquicos juegan un papel relevante. Es algo que la comunidad intelectual ha venido madurando durante décadas con el objeto de que las personas detrás no queden impunes. En este caso pudiera parecer un artículo muy modesto, un artículo que nos puede plantear una obviedad, pero es producto de un análisis en el plano del derecho internacional.

Insisto en hablar de la cadena de mando, de modo que no solamente sea el ejecutor material el que realmente sea sometido a proceso. Todos los intervinientes en el hecho deben de ser sancionados. Claro, si lo vemos desde la perspectiva del sistema mexicano, cada quien responderá en la medida de su culpabilidad, como dicen los códigos penales. Las dos fases de ejecución son la privación de la libertad y la negativa de informar.

Anteriormente me referí a los supuestos y a las hipótesis a partir de los cuales se puede producir la privación de la libertad, y está claro que lo que inicialmente puede ser legal después puede terminar en una desaparición forzada. ¿Cuáles son los parámetros que tenemos en el plano nacional sobre los supuestos de restricción de la libertad? El artículo 16, la flagrancia, el caso urgente y, por supuesto, la orden de aprehensión, así como la obligación de quienes ejecutan estas detenciones o privaciones de la libertad de poner de manera inmediata a la persona a disposición a la autoridad que lo requiera, en su caso, al Ministerio Pú-

blico y al juez. Por eso es que, cuando la persona no se presenta, queda completamente desprotegida, no tienen ninguna autoridad, por tanto, la comunidad internacional llama la atención sobre eso. Pero también hay detenciones que son ilegales *per se*.

Hay dos elementos que nos da el tipo penal, es decir: “Por una parte, me niego a reconocer la privación de la libertad y, por otra, a proporcionar información sobre la persona y la suerte que esta corrió”. No dejemos de lado que inclusive la ley general se refiere a un tipo penal para aquella autoridad que niega el estatus de una persona que está detenida, y la verdad la pena no es sencilla. Pongámonos en el supuesto de un agente del Ministerio Público o un policía de investigación que está en una agencia territorial cualquiera y le pregunten: “¿Estará aquí mi familiar?”, y que de repente, por profunda ignorancia y, sobre todo porque no sabe la que le puede caer, conteste: “Pues no está aquí —lo niegue— y váyase de aquí, porque estoy desayunando”. En ese caso tenemos la ley general y, evidentemente, me traigo a la policía y lo detengo en flagrancia. Claro que este es un primer filtro que establece el legislador, con el criterio y objeto de evitar justamente este tipo de atrocidades.

En fin, es un tema que en definitiva es sumamente relevante, apasionante y verdaderamente grave. El delito que hemos estudiado aquí es un tema que debemos seguir discutiendo y socializar. Todos y todas tenemos que participar para resolverlo, porque desgarrar y hace que la sangre hierva. Genera grave preocupación.

Panel I

Identificación forense
y búsqueda generalizada
de datos de personas
desaparecidas

La atención a víctimas en el delito de desaparición

Carolina Alanís Moreno

Si bien es cierto que se han hecho reflexiones en torno a estas cifras escalofriantes (en el caso de la Subsecretaría de Gobernación y de la de Derechos Humanos, en el primer trimestre del año 2020-2021, en México tuvimos más de 89 mil desapariciones, y 76% de ellas se concentran en estados como Sonora, Sinaloa, Tamaulipas, Nuevo León, Ciudad de México y el Estado de México), creo que es importante mencionar que cuando hablamos del tema de desaparición como si se tratara de cualquier otro delito, hablar de una cuestión meramente cuantitativa, así como de cuántos hombres, cuántas mujeres y cuánto porcentaje, verdaderamente estamos teniendo una visión sesgada, ya que el tema del delito es algo mucho más profundo, porque lacera profundamente a las personas, daña lo que más queremos: a nuestra familia, a la sociedad. Para mí es un honor presidir la Comisión de Atención a Víctimas del Estado de México, tan noble, pero que también nos lleva al más alto compromiso humano, con aquellos que desafortunadamente están enfrentando el momento más doloroso de su vida, en este caso, el tema de la desaparición.

Quiero compartirles que el Estado mexicano, en la primera etapa del siglo XXI, finalmente da vida a estos procesos importantes en donde empieza a visibilizar el tema relacionado con las víctimas. Normalmente escuchamos, como una cuestión mediática, sobre *El monstruo de Ecatepec* o *El asesino serial de Atizapán* en los medios de comunicación,

en la prensa, en la radio, en la televisión, pero ello finalmente deja de lado algo tan importante como es la afectación a las víctimas directas, o bien, a las víctimas indirectas u ofendidos, que son todos aquellos familiares que, de una forma u otra, sufren repercusiones.

En este sentido, y gracias a los esfuerzos de los colectivos que están conformados por mujeres y por hombres familiares que luchan constantemente por impulsar estas propuestas, desde el Gobierno podemos generar estas figuras y procesos, llevando al más alto nivel institucional nuestra actuación, surgiendo así la Comisión Ejecutiva. En el caso del Estado de México surge esta Comisión de Atención a Víctimas como tal a partir del año 2015, siendo de reciente creación. Depende de la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos; sin embargo, su labor ya se realizaba por el Instituto de Atención a Víctimas, dependiente precisamente de la Procuraduría —hoy Fiscalía— y de la Consejería Jurídica.

Pero ¿qué es la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas? Es un organismo que trabaja bajo un modelo integral de atención que contempla cuatro líneas fundamentales: una corresponde a la atención jurídica; otra a la atención psicológica; una más a la atención médica y, por último, la atención de trabajo social. Ni en México ni en América Latina, ni en cualquier otra parte del mundo estamos preparados para enfrentar un delito. Nadie espera que en su vida tenga que enfrentar la muerte, la enfermedad, un accidente que deje una discapacidad. En ese sentido, cuando sucede el delito de desaparición, el Estado, a través de esta institución, asigna un asesor jurídico de manera inmediata, así como un psicólogo y un trabajador social.

Lo primero que sucede es que las fiscalías, de acuerdo con nuestra propia ley y reglamentación, son quienes otorgan la calidad de víctima, por medio de los ministerios públicos, aunque también puede ser otorgada a través del Poder Judicial por medio de los jueces, o bien, por los órganos en materia de derechos humanos, ya sea en el orden estatal o nacional.

En la parte jurídica es importante mencionar que no solamente nos limitamos a dar una orientación o asesoría jurídica. En la parte de la Comisión Ejecutiva, el brindar un asesor jurídico representa el poder dar la certeza a las familias de que a partir de ese momento tendrán un representante legal que los acompañe durante todo el proceso, desde el momento en que se abre la carpeta de investigación hasta los diferentes momentos dentro del proceso, llegando finalmente a la sentencia.

En ese sentido, la Comisión Ejecutiva asigna un asesor jurídico que le permite a los familiares de las víctimas, directas o indirectas, entender las diferentes etapas del proceso y acompañarlos dentro de las audiciones o en las diligencias. Además, es importante mencionar que estamos vinculados al marco normativo en nuestra actuación: a la ley de víctimas nacional, a la estatal y, por supuesto, a lo que corresponde a la ley de materia de desaparición. Asimismo, tomamos en consideración los protocolos homologados tanto de desaparición como de investigación.

Es importante decir que la actuación por parte del asesor jurídico nos permite hacer la declaración especial de ausencia. Esta declaración le da la oportunidad a las familias de que en algún momento se pueda promover ante el Poder Judicial —concretamente ante el juez de lo familiar— dicha declaración, como un documento en donde se acreditará quién será su representante legal en cuestiones tanto jurídicas como de derechos, de manera que también se da esta protección tan importante a las familias.

La otra línea de actuación que también es trascendente es la parte del apoyo psicológico. La parte psicológica en la Comisión Ejecutiva no solamente debe limitarse al tema de una contención emocional de manera inmediata cuando las familias están expresando o viviendo en ese instante doloroso el impacto que implica la desaparición, porque psicológicamente tiene muchos impactos colaterales que viven en un su momento. Quizá la pareja, pero también los niños, las niñas, los adolescentes, por lo cual es importante que en la parte psicológica trabajemos siguiendo dos líneas importantes: una que tiene que ver con la psicología en la parte psicojurídica, porque finalmente el psicólogo puede intervenir de manera inmediata en la contención emocional, de los primeros auxilios, en esta parte en lo que puede ser una contención en crisis, pero también es importante mencionar que el psicólogo puede participar en diferentes momentos dentro de este proceso. Por ejemplo, desde el momento en el que desafortunadamente deba notificarle a la familia que su familiar fue encontrado sin vida, o cuando participa en el momento en el que se tiene que dar un resultado respecto a las valoraciones genéticas, las confrontaciones que se realizaron con la cuestión del ADN, y que finalmente resultan positivas.

En esos momentos es muy importante estar con la familia, pues ello permite a las personas durante las diferentes fases del proceso penal estar acompañadas, que puedan entender y que tengan las habili-

dades psicoemocionales para enfrentar las diferentes etapas, como la audiencia vinculatoria a proceso, el juicio oral o en la parte final cuando se emite la sentencia.

También es pertinente referir que, en la parte psicoemocional, algo que está muy presente es el impacto diferenciado que el delito puede causar en cada uno de los integrantes que forman parte del núcleo familiar; de tal manera que el área psicológica incorpora herramientas, metodologías y técnicas con el propósito de aplicar un esquema individualizado que permita de cierta forma ayudar a las familias a sobrellevar este delito, que, como saben, es permanente y causa un estrago constante.

En este sentido, la Comisión Ejecutiva también trabaja con herramientas enfocadas en niñas, niños y adolescentes y, de igual manera, incorporamos estrategias lúdicas y de juego, muchas veces con el propósito de que a los más pequeños no les sea difícil sobrellevar esta situación y expresar todas sus emociones.

También contamos con una casa psicodiagnóstica que nos permite generar todas estas herramientas de conexión con los niños, niñas y adolescentes. En su momento, también contamos con una herramienta traída de España, que es el mecanismo de antenas, donde existía esta interacción virtual con el cual los niños veían una figura más amigable. Algo que sucede muy frecuentemente es que los niños reflejan otro tipo de conductas, están angustiados, están tristes, están deprimidos, tienen problemas de adaptación, problemas para llevar de manera correcta procesos de aprendizaje en la escuela. Además, acompañan el sufrimiento que están teniendo dentro del núcleo familiar los propios adultos. Los niños no solamente sufren la ausencia de quienes en un momento pudo ser proveedor, sino también la falta de afecto, de acompañamiento, que, sin duda, representan los padres dentro de la familia.

Quiero compartirles que en la parte médica y psicológica, cuando las herramientas no son suficientes, en el Estado de México tenemos aliados estratégicos. Normalmente son servidores públicos, por ejemplo, del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, donde trabajamos de la mano y de manera coordinada con la clínica de estrés postraumático, la cual permite hacer una valoración psiquiátrica, de tal manera que, cuando es necesario contener este tema de la ansiedad y depresión, apoyamos a las familias de las víctimas para que puedan contar con el apoyo psicológico y psiquiátrico que requie-

ren de manera gratuita, así como en la parte de los medicamentos, lo cual resulta un apoyo importante para ellos.

Igualmente es importante mencionar que la Comisión implementa programas importantes, como el Programa Valentina y el Programa de Canasta Básica.

El Programa Valentina es relativamente nuevo. Fue impulsado de manera coordinada entre los diferentes colectivos y el propio Gobierno con la finalidad de proteger a las niñas, niños y adolescentes que quedan en estado de orfandad, víctimas de los delitos de feminicidio y de desaparición. Nosotros los apoyamos con una cantidad monetaria mensual que va vinculada al interés superior de las niñas, niños y adolescentes. Con ello buscamos un desarrollo integral en todas las áreas de la vida de los niños que les permita seguir adelante en la medida de lo posible con estos temas tan lacerantes.

Por otro lado, el Programa de Canasta Alimentaria también consiste en dar una cantidad mensual no por niño, sino por núcleo familiar. En el caso del Programa Valentina, este va directamente a cada uno de los niños, niñas y adolescentes dentro del núcleo familiar, es decir, si en la familia está ausente la madre o el padre y hay uno, dos, tres o más niños o niñas, finalmente reciben de manera individual este recurso, pero además, si este niño o niña o adolescente, desafortunadamente tiene una discapacidad, la cantidad todavía es mayor al 50%, de manera que nos permite ayudar aún más a las familias.

Asimismo, tenemos el Programa de reparación del daño por feminicidio, con un protocolo que es referente a nivel nacional. Varios compañeros comisionados en diferentes entidades de la República se han acercado a nosotros para que podamos compartirles estos protocolos. Trabajamos muy de la mano con el Consejo Ciudadano de Búsqueda de Personas Desaparecidas, con quienes hemos venido colaborando de manera coordinada con la finalidad de crear nuestro protocolo en estos casos, el cual permite identificar de forma muy clara cuáles son las acciones de intervención que debe tener la Comisión Ejecutiva.

Asimismo, contamos con un fondo que nos permite ayudar a las familias en los traslados cuando tienen que ir a sus diligencias al Poder Judicial o a diligencias relacionadas con atención médica y psicológica.

De esta manera, tales instituciones representan un avance muy importante dentro del Estado mexicano. Creo que sería grave si no exis-

tieran; sin embargo existen, y ojalá que logremos que las condiciones de nuestro país sean otras.

Los temas de desaparición, feminicidio, abuso sexual y violaciones son situaciones que persisten en el estado y en nuestro país. El tema de las víctimas es delicado, es doloroso, nos exige ir de la mano permanentemente con las familias para poder atender todas estas problemáticas, las cuales, precisamente las comisiones ejecutivas, a través de estas áreas, buscamos aliviar.

Destaca que el delito desaparición, además de todos los impactos emocionales que causa, también tiene un impacto en la economía de las familias. En un principio este delito va acompañado de las redes sociales, de los apoyos, de los amigos, de los vecinos, de los compañeros, pero conforme va pasando el tiempo, estos apoyos van desapareciendo. Pero a la par y en contraste, quienes indudablemente mantienen viva la fe y la esperanza de poder encontrar a su familiar con vida, son las familias.

Análisis de bases de datos y Banco Nacional de Datos Forenses

Javier Yankelevich

Considero que los poderes judiciales tienen muchas responsabilidades relacionadas con la desaparición de personas, y no solo de las maneras más obvias que se nos ocurran, como órganos de control en la detención o como órganos de proceso penal en los juicios en contra perpetradores. Vayamos más allá. Los juzgados familiares tienen responsabilidad en las declaraciones de ausencia, en la determinación de la representación jurídica de las personas desaparecidas, la custodia de sus hijos, la administración de sus bienes. Estas son responsabilidades muy grandes de las juzgadoras del país, y digo las juzgadoras porque, de verdad, quienes entran al tema son mujeres y llevan los amparos contra desaparición forzada, que es un recurso judicial mediante el cual cualquier persona le pide a un juez federal que saque del infierno de la desaparición forzada a cualquier otra persona. No hay una autoridad con más poder jurídico que un juez federal, quienes conocen de un recurso muy importante. Considero que las juezas han demostrado que se puede ejercer de forma responsable, que se puede sacar a gente del infierno a través de los amparos contra desaparición forzada.

También los órganos jurisdiccionales o semijurisdiccionales tienen injerencia en temas de derecho laboral, porque las personas desaparecidas son despedidas sin indemnización, ya que dejan de presentarse a trabajar, y pierden sus prestaciones laborales. En consecuencia, sus familias pierden las pensiones, así como la seguridad social.

Finalmente, también los jueces mercantiles tienen que ver con la desaparición de personas, porque cuando mi esposo o esposa desaparece y tenía un seguro de vida, adivinen quién no quiere pagar hasta que salga la declaración de muerte. Y una vez que sale, adivinen quién dice: “Se murió hoy y tú ya no estás pagando la póliza, entonces no te voy a pagar un centavo”. Por lo tanto, hasta los jueces mercantiles desempeñan una importante labor en la protección de la esfera jurídica de las personas desaparecidas y sus familias. Creo que es muy importante que las personas juzgadoras de este país y aquellas que han decidido emprender esta carrera en la judicatura tengan una sensibilización fuerte en relación con el nivel de responsabilidad que pesa sobre sus hombros, sobre todo en un país que enfrenta una crisis de desaparición de personas.

Dicho lo anterior, hablemos de búsqueda. La primera vez que yo vine a Toluca fue hace dos años y medio, por invitación de la comisionada. Ese día aprendí muchas cosas, que incluso fueron a dar al protocolo homologador de búsqueda. Una asociación civil llamada Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia desarrolla desde hace algunos años un proyecto de documentación y memoria de la desaparición que se titula *Dignificando la memoria*, donde entrevistan a familiares de personas desaparecidas. Han trabajado en Veracruz, el Estado de México y Puebla, por lo que les presento un pequeño segmento de un testimonio de una familiar de una persona desaparecida:

Cuando desapareció mi hija, los viernes los ministeriales se iban a Puebla y llegaba yo con mi dolor los primeros días y me dejaron ahí parada con la palabra en la boca, se subieron al carro porque ya se tenían que ir a Puebla. Uno de ellos me dijo: “Señora, buscar a su hija es como la fila de las tortillas, le va a tocar en dos años”. Así me dijo el ministerial y ya vamos para cinco, yo creo que me sacaron de la fila, me dormí, porque no la han buscado.

Más allá de la evidente crueldad de este policía ministerial del estado de Puebla, creo que tenemos que reflexionar un poco sobre el tema de “la fila de las tortillas”. Anoche, el Registro Nacional de Personas Desaparecidas, en su versión pública, nos dijo que en este país estamos buscando a casi 101 mil personas, y hay una forma de buscarlas a todas al mismo tiempo, para no tener una fila de las tortillas que atiende a una sola persona, a la que está hasta adelante, y cuando termina atiende a la siguiente. Podemos tener más filas, podemos tener más ventanillas, podemos tener cinco filas, quince filas o cien filas. Pero 100 mil personas son muchas y hay una forma de buscarlas todas al mismo tiempo.

Por fortuna, la respuesta es simple. Esta forma se llama *Búsqueda generalizada de datos*, y el principio es muy sencillo: contar con la lista completa de todas las personas que buscamos, que se llama Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, y pedirle a una computadora que la compare en su totalidad con cualquier otra lista de la que podamos echar mano, por ejemplo, con la lista de personas inhumadas en la fosa común de la Ciudad de México, con la lista de personas detenidas en los centros penitenciarios de Baja California, con la lista de personas atendidas en instituciones asistenciales en la Ciudad de México, con la lista de personas identificadas no reclamadas en el Servicio Médico Forense (SEMEOF) de Chihuahua.

Este método tan obvio nos permite buscar a 101 mil personas desaparecidas al mismo tiempo, y es además un principio absolutamente igualitario, porque no hay forma de generar privilegio. La computadora va a destacar las coincidencias que encuentre. Si es Pedro, encontramos a Pedro, si es Raúl, encontramos a Raúl, si es Dilma, encontramos a Dilma. No hay forma de pedirle a la computadora que vaya más rápido en un caso o en otro. Esta es una manera de buscar a todas al mismo tiempo. Tiene un nivel de eficacia asombroso.

Creo que es muy importante que se difunda, porque, en la medida en que esto se sepa, las familias estarán en condiciones de exigirlo.

¿Qué fuentes hemos usado hasta ahora? Registros de inhumación en fosas comunes de distintos panteones del país. Los panteones no suelen tener bases de datos, y cuando las tienen suelen ser malas. Lo que hacemos es atacar su archivo físico. Nos metemos hasta la cocina de sus oficinas, sus cuadernos y sus registros, con apoyo de las comisiones locales de búsqueda, y revisamos línea por línea, cada cuerpo que ese panteón inhumó por órdenes de la institución asistencial, del DIF, de la Fiscalía. Vamos por 30 mil, y ya hemos encontrado a cientos de personas porque, hasta ahora, más de la mitad de las personas inhumadas en fosas comunes tienen nombre. Esto nos tiene que llevar a pensar que la crisis forense en nuestro país no solo es de identificación, sino también de notificación y búsqueda de las familias y restitución. Miles de personas van a la fosa común con nombre, y con esto lo estamos detectando en masa.

También trabajamos con una institución llamada Registro Nacional de Población, que es la oficina que produce nuestras claves únicas de registro de población (CURP). Para poder producirlas trabaja con todos los registros civiles del país, pues debe avisar que, si Javier nació, le

tienen que dar una CURP, y si Javier murió, deben quitarle la CURP. Lo que hacemos es ingresar toda la lista de personas que estamos buscando y compararla en su totalidad con toda la lista de personas fallecidas en este país, y así van apareciendo algunas coincidencias. Después la comparamos con la lista de todas las personas que se casaron, tuvieron hijos, se divorciaron posterior a la fecha de desaparición, y así van apareciendo personas.

Hemos tomado las listas de los servicios médicos forenses del país, listas de personas identificadas no reclamadas, miles de personas que pasan o están en las morgues identificadas no reclamadas. Cruzamos la información con Jalisco, Chihuahua, Nuevo León, y hemos solicitado a varias entidades más, y van apareciendo personas, las cuales desaparecieron en Guanajuato, fallecidas en Jalisco, desaparecidas en Chiapas, en Coahuila y un etcétera más. Así es como vamos encontrando personas.

Empezamos a cruzar este año con cárceles solicitando a los sistemas penitenciarios estatales que nos den la lista de nombres de las personas que están privadas de la libertad en los distintos centros de detención. Ya cruzamos con Baja California, lo que nos ha dado seis coincidencias y seis localizaciones. Ya cruzamos con Baja California Sur, obteniendo cinco coincidencias. Primero estamos programando las visitas a las cárceles para asegurarnos de que sea la persona y, segundo, para preguntarle qué desea que se haga. Las personas mayores de edad tienen derecho a decidir si quienes reportaron su desaparición puedan saber dónde están o no. Entonces, hay un proceso que nos debe de llevar al interior de esas prisiones.

Recientemente conseguimos el listado de ingresos a instituciones públicas asistenciales de la Ciudad de México: el llamado Instituto de Atención a Poblaciones Prioritarias. Lo cruzamos con el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y obtuvimos cientos de coincidencias de personas que quizá están en los albergues. Durante estas fechas se realizará una visita a un albergue para localizar a un hombre que desapareció en Tamaulipas hace tres años. A lo mejor se fue y no está privada de la libertad ahí. Todavía debemos hacer una investigación.

En este punto quiero aclarar que de una coincidencia no se desprende una localización, todavía falta camino, hay que asegurarse que sea la misma persona. Si la persona está sin vida, hay que hacer pruebas de identificación científicas para tener certeza plena de que es la misma persona. Si se ha perdido contacto con la familia, hay que reto-

mar ese contacto con la familia, lo cual abre procesos. No es el final del camino.

Próximamente estaremos explorando el padrón de vacunación del COVID —porque algunas personas en este país nos hemos vacunado contra el COVID una, dos, tres, y hasta cuatro veces en los últimos 18 meses—, así como el listado de pacientes internos en hospitales psiquiátricos, y seguiremos sumando fuentes, porque funciona y porque la ley lo prevé. Esto no es una ocurrencia elegante, sino un mandato de la ley de desapariciones.

¿Cómo funciona esto? Lo primero es lo que ya expliqué. Tomamos la lista completa de personas que buscamos y la cruzamos con cualquier otra —diciéndolo de forma sencilla—. Son bases de datos con un proceso automatizado que compara los datos, el cual tiene cierta sofisticación. Pero para decirlo de manera sencilla, le pedimos a la computadora que compare dos listas completas. Una vez que la computadora arroja lo que detectó, hay que depurar, porque hay muchas personas que se pueden llamar Juan Carlos Gómez Suárez, puede haber muchas personas presas que se llaman así, y muchas personas que estamos buscando que se llaman así, por lo que tenemos que asegurarnos de que sea la misma persona. Una vez que hemos sacado los falsos positivos, que sabemos que ese Juan Carlos Gómez Suárez no es el Juan Gómez que estamos buscando, ya que hemos depurado, lo que hacemos es coordinarnos con las autoridades federativas, porque las acciones de búsqueda que se desprenden de esos procesos requieren abarcar mucho territorio. Hay que ir a esos albergues, visitar esas prisiones, verificar esos domicilios, recontactar a esas familias, conseguir información en esas morgues.

Se desencadenan muchos procesos, pues tenemos un sistema nacional de búsqueda con una comisión de búsqueda en cada entidad federativa, las cuales constituyen aliados fundamentales para todo lo que sigue, siendo procesos que pueden llevar años. En uno de los casos en los que el sistema arrojó una coincidencia en base de datos con la exhumación de la fosa común, nos llevamos más de dos años de coordinación entre siete instituciones distintas, pero se logró.

Bien, una vez que hemos establecido las coordinaciones, vienen los procesos de localización. ¿Y cómo son estos? Son distintos, porque es distinto encontrar a una persona con vida que encontrarla sin vida. Es distinto si esa persona con vida es mayor de edad o es niña, niño o adolescente. Es distinto si esa persona se encuentra privada de la libertad.

Los procesos varían y el protocolo de búsqueda marca cuáles son esas diferencias.

Procederé a hablar de algunos casos (he cambiado los nombres para proteger la privacidad de las personas):

Diego fue reportado como desaparecido en julio de 2021 a través del portal público del Registro Nacional de Personas Desaparecidas. Su familia reportó de forma directa y, tras cruzar datos con el sistema penitenciario de Baja California, lo encontramos. Está preso en la cárcel de Tijuana y estamos programando la visita carcelaria.

Antonio fue reportado como desaparecido en 2011 en el Estado de México. Cruzando datos de la fosa común de la Ciudad de México, creemos haberlo encontrado. Creemos que Antonio, un hombre muy mayor, se extravió y estuvo atendido en una institución de asistencia social de la Ciudad de México. Ahí murió y su cuerpo fue utilizado por una universidad. Posteriormente, su cuerpo fue a dar a una fosa común. Si esto se confirma, estaríamos localizando a Antonio, vergonzosamente, 11 años después de que su familia denunció su desaparición en el Estado de México, lo cual se debe a problemas de flujo de datos.

Carlos fue reportado como desaparecido ante la Fiscalía de Michoacán en 2018. El Instituto Jalisciense de Ciencias Forenses identificó su cuerpo. Carlos fue asesinado en Jalisco, lo cual se supo tras un cruce masivo de información entre todos los identificados en Jalisco y todas las personas buscadas. Ello nos permitió juntar las dos piezas del rompecabezas. La familia ya fue identificada en Uruapan y está en proceso de reclamar el cuerpo.

Marina fue reportada como desaparecida en Colima en 2012. Lo que detectamos, a través de registro civil, es que Marina sufría de esquizofrenia y fue institucionalizada en el DIF de Michoacán, pasó años en un albergue y finalmente falleció en un accidente. Su cuerpo fue a dar a la fosa común y su muerte se registró en el registro civil de Michoacán, porque se sabe quién es, porque el propio DIF fue a registrar su muerte. Así encontramos a Marina. Estamos buscando su familia, porque todos los medios de contacto que dejaron en la Fiscalía en 2012 ya no son efectivos. Entonces, estamos siguiendo un proceso para buscar a la familia, para darle noticias no muy alegres, pero noticias a las que tiene derecho.

La desaparición de Raúl fue denunciada en 2020 en Nayarit por su hijo. Raúl falleció en Sonora dos semanas después. Lo que hicimos

fue tomar todos los datos de la fosa común de Hermosillo y cruzarlos con toda la lista de personas desaparecidas. El caso fue concluido y su familia ya ha sido notificada. El cuerpo fue restituido y la familia lo inhumó en Tepic.

Laura falleció mientras intentaba migrar desde el Estado de México hacia Texas. La última comunicación con su familia fue desde Nuevo Laredo, Tamaulipas, donde falleció en 2021. En coordinación con las instituciones de Tamaulipas, la Comisión Nacional y las instituciones del Estado de México, estamos confirmando genéticamente que se trata de ella.

He querido enfatizar el componente interestatal porque si cada entidad federativa tomara su lista de personas desaparecidas y las comparara contra sus propias cárceles, con sus albergues y morgues, nunca vamos a encontrar a Raúl, nunca vamos a encontrar a Marina o a Patricio, porque la denuncia se hizo en un lugar y la persona está en otro. Por ello he elegido esos ejemplos, para enfatizar que esto se debe hacer a nivel nacional. Tomar toda la lista completa, sin importar en qué entidad federativa se vio a la persona por última vez.

Estamos sobre la base de miles de coincidencias. Digamos, optimistamente, desbordados, porque es mejor estar desbordados de esto que desbordados de cualquier otra cosa. En definitiva, es un desafío procesar esto con agilidad, sobre todo en casos donde las personas puedan estar en albergues, puedan estar con vida. La reacción debe ser muy rápida desde el momento que tenemos la información.

Quiero compartir con ustedes las dos condiciones para que esto funcione. Es importante que lo entendamos. Los juzgadores lo tienen que entender también. Hoy hay un litigio de una familia de Guanajuato representada por el Centro Pro de Derechos Humanos en contra de la Fiscalía General de la República, por la omisión de implementar el Banco Nacional de Datos Forenses. ¿Qué es este banco? Es un sistema de cómputo que la ley dice que debería existir, pero que no existe, que organiza toda la información del país sobre cuerpos y restos. Si eso existiera, en vez de que Javier le esté pidiendo informes a la morgue de Chihuahua, luego a la de Tamaulipas, luego a la del Estado de México, luego a la de Tamaulipas y nuevamente a la de Chihuahua, porque siempre hay información nueva, tendríamos un sistema único.

Esto se dio cuando se hizo la ley general en materia de desaparición, lo cual es tan obvio. Entonces, en manos de un juzgado federal,

existe la posibilidad de que la Fiscalía General de la República, que ha sido omisa en implementar este importantísimo sistema, lo haga con control judicial. Ello implica mucha responsabilidad para los jueces porque, a final de cuentas, son la última barrera defensiva de los derechos humanos en este país, entre otras cosas.

Respecto a las condiciones para que esto funcione, primero se deben cargar los casos en el Registro Nacional, donde sea que una familia denuncie una desaparición: ante una comisión local, ante la policía, ante una Fiscalía, y esa institución sube la información al Registro Nacional. Aquí quiero ser muy enfático. El Registro Nacional de Personas Desaparecidas —y la ley lo dice— no es una herramienta estadística, sino una herramienta de búsqueda. Produce números, claro que sí, toda base de datos lo hace, sin embargo, la vocación del Registro Nacional es buscar a la gente registrada. No registrar a las personas desaparecidas, además de ser violatorio a la ley, es una afectación muy severa a sus derechos, porque realmente se está perdiendo la posibilidad de buscarlas de esta manera.

Les contaré sobre otro caso. La familia de Saúl denunció su desaparición en Chiapas en 2020. Ese mismo día Saúl murió atropellado en Guadalajara, se comunicó con su familia y falleció en un accidente de tránsito. Teníamos la lista completa de identificados no reclamados de Jalisco, entre ellos Saúl, así como la lista completa de desaparecidos de Chiapas, en la cual no estaba Saúl, porque la Fiscalía no cargo los datos. Entonces, ya sabíamos dónde estaba, pero no sabíamos que lo estábamos buscando, lo cual es muy importante. Si la computadora no sabe que estamos buscando a Saúl, no va a detectar que Saúl posiblemente sea el que falleció en Jalisco.

Observemos el nivel de afectación de esta familia, la afectación es real. No solo el conteo sale mal, es mucho más grave que eso. Al cargar los datos al Registro Nacional se encuentra gente, y la omisión de carga daña a la gente. ¿Cómo nos dimos cuenta? Ingresamos el nombre de Saúl en Google y en los resultados de búsqueda apareció la ficha que publicó la Fiscalía de Chiapas. Dijimos: “Esta familia denunció en Chiapas”, por lo que contactamos al fiscal, y de ahí buscamos a la familia, porque el contacto ya se había perdido. Pero no puede ser que *googlear* sea el mecanismo. ¿Cuántas personas *googleamos* y no salen, a pesar de que sus familias sí denunciaron? La omisión de cargar los datos no es un delito, pero quizás debería serlo, porque el nivel de afectación es muy alto.

La segunda condición para que esto funcione es que todas las instituciones cumplan el deber que la ley les impone de proporcionar información en materia de desapariciones a las comisiones de búsqueda. Si los albergues, los hospitales y las morgues se resisten a la entrega de información, esto no va a funcionar, porque no tengo contra qué compararlo. Entonces, es complicado cada vez que una institución se muestra renuente y exige que firmemos convenios con ella. Imagínense ustedes si todas las comisiones de búsqueda —que somos 33— tuviéramos que firmar un convenio con cada institución de este país que pudiera tener información —cada cárcel, cada policía, el Instituto Nacional de Migración, el Instituto Nacional Electoral, la Secretaría de Educación Pública— para ejercer la más básica de nuestras facultades, que es buscar a la gente. No tiene sentido este nivel de resistencia, lo único que hace es prolongar innecesariamente el sufrimiento de las personas. Hay que asumir que la ley general en materia de desaparición nos dice que podemos acceder a la información, porque para eso fuimos creadas las comisiones.

Ahora quiero retomar un caso que ya había mencionado, un caso complejo del Estado de México, por suerte ya resuelto —le dimos el nombre de Antonio—. Su familia denunció su desaparición ante la Fiscalía del Estado de México en 2014. Antonio era un hombre mayor que padecía demencia senil. Se desorientó, se extravió, se cruzó a la ciudad de México, cosa muy fácil, porque solo hay que cruzar de calle para cambiar de entidad federativa y de jurisdicción, vivió en situación de calle unos meses, el sistema asistencial de la Ciudad de México lo albergó, pasó tres años asistido dentro de un albergue en la Ciudad de México, falleció de neumonía, su cuerpo fue a dar a una universidad y después de un año se lo entregó a la fosa común. En 2020, recogiendo datos de esa fosa común, de sus oficios y sus papeles en colaboración con la Comisión de Búsqueda de Ciudad de México y del Estado de México, comparamos la base de datos y apareció que Antonio estaba siendo buscado y que había un Antonio en la fosa común de la Ciudad de México. Seguimos la búsqueda, la familia fue notificada a principios de 2021, y hasta hace apenas un mes y medio pudimos terminar el proceso de exhumación, por lo que esa familia al fin pudo tener a Antonio de regreso.

La pregunta que debemos formular aquí es: ¿por qué? ¿Por qué si Antonio siempre estuvo bajo el resguardo de instituciones que no lo ocultaron y la familia denunció oportunamente, no se le localizó sino hasta seis años más tarde, cuando ya estaba muerto e inhumado en una

fosa común? ¿Por qué pasó esto? Hay dos niveles de respuesta y los dos son muy importantes. El nivel micro es el siguiente: hay gente que hizo mal su trabajo, pero eso es solo la mitad, pues aunado a ello, no existían las comisiones de búsqueda.

El 2014 es la prehistoria del sistema nacional de búsqueda. La Fiscalía del Estado de México no le preguntó a los albergues de la Ciudad de México, el albergue llama a LOCATEL Ciudad de México, les dicen que entró un Antonio, todos los días están llamando, avisan que también entró una Sara, entró un Rubén, etc. No le preguntó nada a LOCATEL, los albergues de la Ciudad de México no le reportan a los albergues del Estado de México, ni siquiera porque Antonio debió de haber dicho: “Soy de Toluca”. Quizá no pudo decir dónde vivía o cómo se llamaban sus familiares, pero pudo haber informado de dónde provenía. Hay un problema de protocolos, pues el protocolo de sus albergues no incluye avisarles a las instituciones mexiquenses si la persona así lo reporta. Y se podría decir que la familia tampoco reportó a LOCATEL de la Ciudad de México, pero no creo que esa haya sido su obligación; es más bien un problema institucional. Pensando en un nivel micro, eso habría resuelto el problema.

Unos tenían la pregunta —la familia, la Fiscalía del Estado de México— y otros tenían la respuesta —como LOCATEL y los albergues de la Ciudad de México—, pero no se reunieron las piezas durante seis años. Esto es más complicado, y lo que quiero invitarles a pensar es esta parte más compleja. Para ello, quiero contarles también el caso de Rosa.

Rosa fue reportada como desaparecida a mediados de 2019 ante la Fiscalía de la Ciudad de México, quien le preguntó a SEMEFO de Ciudad de México, que se llama Instituto de Ciencias Forenses (INCIFO), pero la respuesta fue negativa. Seis meses después Rosa falleció e ingresó al INCIFO, identificada. Nadie la reclamó y fue a parar a la fosa común. A pesar de que sí se comunicaron, ¿cuál fue el problema? Que en el momento en que se hizo la pregunta la respuesta todavía no estaba disponible, y esto es muy complejo. ¿Por qué si el INCIFO tenía a Rosa y la Fiscalía de Ciudad de México la buscaba, no se dieron cuenta a pesar de que sí se comunicaron?

Este es el nivel estructural del problema. Si estamos buscando a 101 mil personas —y contando—, es materialmente imposible indagar para cada caso en cada institución, por cada persona y en forma reiterativa, porque si vamos a utilizar el modelo del oficio, yo debo emitir un oficio por cada persona que busco, para cada albergue, para cada morgue,

cada semana, porque quizás se repita lo que pasó en el caso de Rosa, que pregunto hoy y la respuesta está mañana. Esta es una metodología incorrecta de trabajo. Así multipliquemos por 10 nuestras instituciones, no vamos a llegar a este nivel de pregunta de enviar un millón de oficios al mes. No tendría sentido trabajar así.

La autoridad encargada del caso necesita de un sistema único para preguntarle de una sola vez a todos los albergues, a todas las morgues, a todo el mundo, si saben de Rosa, sin que necesite emitir 500 oficios una vez por semana. El sistema institucional completo necesita lo que he venido a exponer: confrontar datos de manera masiva para buscarlos a todos al mismo tiempo en forma perfectamente igualitaria, sistemática y automatizada. En el caso de Antonio, no solo se trata de las instituciones que fueron torpes y actuaron mal, que omitieron hacer lo que tenían que hacer; también se trata de evolucionar la metodología para buscar a las personas. No es solo hacer más de lo mismo, hay que hacer cosas nuevas.

Insisto: el Registro Nacional de Personas Desaparecidas no es una base de datos con vocación estadística. Si quieres números te los va a dar, pero la ley dice que es una herramienta de búsqueda de personas y, de hecho, lo es. Es una herramienta con la capacidad de producir masivamente información para la localización de personas. Hoy estamos en el nivel de miles de indicios de localización, pero esto puede evolucionar a decenas de miles, y espero que lo haga.

Panel II

Mecanismos para la búsqueda,
localización y ubicación
de personas desaparecidas

Aspectos antropológicos y criminológicos en la desaparición de personas

Alan García Huitrón

INTRODUCCIÓN

A partir de una reflexión crítica criminológica sobre el caso de Rosendo Radilla Pacheco —desaparecido forzosamente en 1974 a manos del Ejército mexicano en el marco de la llamada Guerra Fría—, el presente texto busca, por un lado, abonar al ejercicio intelectual que exige la comprensión de los contextos del fenómeno de las desapariciones forzadas en México como parte de las obligaciones estatales para prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a derechos humanos y, por otro, apreciar con este particular análisis algunos elementos comunes con la actual crisis, donde el fenómeno de la desaparición forzada juega un papel protagónico, permitiendo acceder a garantías de no repetición; pilar de la justicia transicional, junto a la verdad, la justicia, la reparación y la memoria.

De una u otra forma, entre los crímenes del pasado y los crímenes de hoy existen continuidades y rupturas, amplificaciones y contracciones, innovaciones y tradiciones que deben investigarse. Como acertadamente dirá la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), “la actual crisis de graves violaciones de derechos humanos que atraviesa México es en parte consecuencia de la impunidad que persiste desde la llamada ‘Guerra Sucia’ y que ha propiciado su

repetición hasta hoy en día”.¹ De allí la importancia de trabajar en las garantías de no repetición, pensadas para “impedir que vuelvan a producirse ese tipo de violaciones [...] destinadas a reformar las estructuras del Estado y de las instituciones que facilitaron o promovieron tales violaciones”.² No es casualidad que los informes del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI),³ a cargo de la desaparición forzada de los estudiantes de la Normal Rural de Ayotzinapa, hayan insistido en incorporar a las víctimas de la Guerra Sucia como parte de las políticas estatales de investigación, verdad y acceso a la información, y reparación.

Lejos de la impunidad y de las obligaciones del Estado mexicano frente a un crimen imprescriptible y continuado como es la desaparición forzada, es de precisar las continuidades criminales (estructuras, discursos, contextos, prácticas, políticas, perfiles victímales y criminales, entre otros aspectos) en lo que podría denominarse “la circularidad acumulativa de las violencias penales, culturales, estructurales y directas”.

A continuación, se desarrollan tres líneas ineludibles para los fines mencionados: primero, la necesidad de repensar el saber criminológico como mecanismo científico para la política nacional de prevención y erradicación de las desapariciones a partir de nuestras realidades sociohistóricas y de los diferentes retos que trae consigo el modelo de derechos humanos; luego, la importancia de articular históricamente las diferentes expresiones criminales que, lejos de estar separadas por las épocas, constituyen un *continuum* entre diferentes violencias en una especie de eterno retorno de lo idéntico de la modernidad, que se repite y se expande; por último, enlistar una serie de elementos criminológicos de la desaparición de Radilla Pacheco a efecto de abonar a la investigación criminal y a la responsabilidad penal del caso, que ayude a comprender nuestra situación actual.

¹ CIDH, *Situación de derechos humanos en México*, Washington, D. C., CIDH, 2015.

² Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH), *Justicia transicional y derechos económicos, sociales y culturales*, Nueva York-Ginebra, OACNUDH, 2014, p. 51.

³ Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), Informe Ayotzinapa. Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa, S/d: GIEI, 2015.

I. DEL PERFIL CRIMINOLÓGICO AL ANÁLISIS DE CONTEXTO

De acuerdo con el último Informe del Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas, en México se “[...] han abordado a las desapariciones forzadas desde la perspectiva de sus consecuencias, sin combatir y atender sus causas [...] la política debe ser integral, atender y combatir las causas y apuntar a su no repetición”.⁴ Lejos de excepcional, lo anterior podría extenderse al resto de cuestiones criminales que, desde hace décadas, atraviesan nuestro país, a las cuales se les ha enfrentado con aquella falacia de “más policías, más penas y más cárceles”,⁵ sin modificar los diversos contextos socioculturales y político-económicos que posibilitan, contextualizan dichos fenómenos.

Aunque las categorías de violencia, delito y/o crimen han sido objeto de múltiples disciplinas, paradigmas, escuelas y teorías, a fines del siglo XIX la criminología emergería como un campo especializado que, desde entonces, ha pretendido concentrar aquellos abordajes teórico-metodológicos e incidir políticamente en la prevención y reacción de dichas cuestiones, por lo que su participación en la política nacional e integral de prevención y erradicación de las desapariciones forzadas es más que necesaria. Dicha intervención, sin embargo, requiere de algunas precisiones que ayuden a repensar dicho saber a partir de nuestras realidades y de los diferentes retos que trae consigo el modelo de derechos humanos.

En primer lugar, si bien la criminología debería encargarse del gran espectro de cuestiones criminales, en la práctica, históricamente, “se ha dedicado al ladrón de bicicletas, olvidando el asesinato masivo”;⁶ un hecho que cobra sentido, pues, como es sabido, el saber criminológico nació para legitimar científicamente al naciente poder punitivo de la modernidad, por lo que difícilmente podía estudiar aquello que estuviere fuera o fuese en contra de la ley; “¡El Estado no puede

⁴ Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas (CED, por sus siglas en inglés), *Informe sobre su visita a México en virtud del artículo 33 de la Convención*. S/d: CED, 2022, pp. 6-16.

⁵ Calix, Ávaro, “La falacia de más policías, más penas y más cárceles”, *Nueva Sociedad*, núm. 208, Venezuela, 2007, pp. 40-55.

⁶ Morrison, Wayne, *Criminología, civilización y nuevo orden mundial*, España, Anthropos, 2012, p. 48.

ser criminal! ¡No desaparece personas!”.⁷ Así, el primer reto implica transitar de una criminología de los ladrones (empresa moral) a una criminología del genocidio (campo político) que incluya a la desaparición forzada, entendida como un *grave crimen de Estado que permanece impune*.

Una segunda precisión es relativa a la forma sesgada en que la criminología ha explicado la complejidad de los hechos criminales, enfocándose solo en su dimensión individual (el sujeto) devenida de causas psicológicas, biológicas o sociológicas, por separado; una tendencia presente incluso en el abordaje de los crímenes de Estado, donde se trata de “[...] no calificar al Estado como criminal [salvo] el hecho de que individuos que forman parte de los aparatos de Estado realicen conductas antisociales”,⁸ limitándose a realizar una tipología de los perpetradores del genocidio a partir de sus rasgos de personalidad;⁹ una lógica igual a la primera precisión, que poco tiene que ver con realidades, y sí con cuestiones ideológicas, pues, como en su momento demostró Max Weber, esa significación causal de las acciones humanas hecha por el saber criminológico y jurídico (relación entre hecho y sujeto para demostrar la culpa penal) no se hace desde un examen causalista supuestamente objetivo y totalizador —tarea imposible, ciertamente—, sino desde la significación, orientada a valores.¹⁰

El desafío, así, radica en dejar de pensar a la cuestión criminal como algo simplemente desviado, máxime en el caso de la desaparición forzada, que se ha desenvuelto, más que como acto delictivo aislado y marginal, como una práctica generalizada y sistemática de represión social; hecho que, sin lugar a dudas, potencializa la práctica criminal y su dimensión estructural de impunidad. Por ello, no es casualidad que sus orígenes se remonten a la Alemania nazi durante la Segunda Guerra

⁷ García Huitrón, Alan y Cunjama López, Daniel, “La desaparición forzada de personas en México. Apuntes para un análisis crítico criminológico”, *El Cotidiano*, año 35, núm. 219, México, 2019, p. 40.

⁸ Durán López, Rosalío, *El Estado como factor criminógeno*, México, Ubijus, 2010, p. 75.

⁹ Mann, M., *The dark side of democracy: explaining ethnic cleansing*, Nueva York, Cambridge University Press, 2005, pp. 27-29.

¹⁰ Weber, Max, *Ensayos sobre metodología sociológica*, Buenos Aires, Amorrortu, 1978, pp. 153-159.

Mundial,¹¹ o bien, en lo que respecta a nuestra región, a las dictaduras entre los años sesenta y ochenta, sucedidas en países como Guatemala, El Salvador, Uruguay, Argentina, Brasil, Colombia, Perú, Bolivia, Haití y México.¹²

Lo anterior requiere de herramientas teórico-metodológicas diversas a las que la criminología ha utilizado para sus abordajes selectivos, sensacionalistas, individualistas y descriptivos, proponiendo pasar del perfil criminológico como “técnica [...] que pretende conocer las características, motivaciones y actuaciones del autor de un delito, a partir del análisis y evaluación de la evidencia física y psicológica que deja el agresor en la escena del crimen y la víctima”¹³ al análisis de contexto como método de análisis interdisciplinario del contexto relacional, histórico, estructural e intersubjetivo del o de los casos, en el entendido de que los crímenes de Estado —como la desaparición forzada— no son “el resultado de la toma del poder estatal por alucinados racistas o alienados mentales que disfrutarían de las matanzas colectivas”,¹⁴ si no se comprenden los procesos históricos y relacionales y contextuales que, en cuerpo, tiempo y espacio, posibilitan la fabricación, ejecución y mantenimiento de masacres.

II. DEL CASO ROSENDO RADILLA A LOS 43 NORMALISTAS

México ha pasado por, al menos, tres fases históricas de desaparición forzada como dispositivo de poder sistemático:

- 1) la época de la llamada Guerra Sucia de los años setenta y ochenta, con más de 500 casos, principalmente en el estado de Guerrero;

¹¹ Blanc Altemir, A., *La violación de los derechos humanos fundamentales como crimen internacional*, Barcelona, Bosch, 1990, p. 335.

¹² Molina Theissen, A. L., “La desaparición forzada de personas en América Latina”, en Cançado Trindade, Augusto *et al.*, *Estudios básicos de derechos humanos*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996, t. VII, pp. 65 y 66.

¹³ Norza Cespedes, Eryvn *et al.*, “Perfilación criminológica: una revisión de la literatura y su aplicación en la investigación criminal en Colombia”, *Revista Criminología*, vol. 55, núm. 3, Colombia, 2013, pp. 313 y 314.

¹⁴ Feierstein, Daniel, “Posfascio. Los crímenes de masa: ¿fin o herramienta?”, en Zaffaroni, Raúl Eugenio (coord.), *Crímenes de masa*, Argentina, Ediciones Madres de Plaza de Mayo, 2012, p. 91.

- 2) el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) entre 1994 a 1997 en el estado de Chiapas, con cerca de 50 casos, y
- 3) la guerra contra el narcotráfico emprendida desde 2006 en todo el territorio nacional, con decenas de miles de víctimas.¹⁵

Lejos de estar separados, entre los crímenes del pasado y los de hoy existen continuidades y rupturas, amplificaciones y contracciones, innovaciones y tradiciones a investigar. Si bien entre la pasada Guerra Sucia y la vigente guerra contra el narcotráfico existen particularidades propias del espíritu de las épocas, es posible entrever continuidades en el tipo de víctimas y victimarios, escenarios, motivos y reacciones estatales e internacionales que precisamente han impedido cumplir con las garantías de no repetición como parte de la justicia transicional.

De esta forma, y extrayendo dos casos representativos de desaparición de aquellos contextos (*Rosendo Radilla* y *43 normalistas*), es posible mirar en ambos una serie de elementos comunes:

- 1) en entrambos existe la guerra como un “acto de fuerza para someter al contrario a nuestra voluntad con tres objetos generales: anular sus fuerzas, conquistar su territorio y dejarlo inermes”, sea contra el enemigo del comunismo o contra el enemigo de la delincuencia que, sin embargo, son funcionales a esa tendencia bélica que debe aceptar que sin enemigo no hay Estado, por lo que más que su eliminación, se busca su mantenimiento;
- 2) los dos concurren en el estado de Guerrero, “espacio simbólico de la movilización social y política, la guerrilla y la violencia estatal”,¹⁶
- 3) ambas desapariciones fueron parte de un contexto más amplio de violencias (violencia institucional expresada en torturas, detenciones ilegales, ejecuciones arbitrarias y represión social, violencia estructural en condiciones sistemáticas de exclusión, violencia cultural, en tanto en ambos se legitimó la necesidad de la guerra y sus consecuencias pues se trataba esos otros pe-

¹⁵ García Huitrón, Alan, “A 7 años de la desaparición forzada de estudiantes de la Normal Rural Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa. Avances y pendientes”, *Revista de Derecho Penal y Criminología*, año XII, núm.1, 2021, p. 248.

¹⁶ Illades, Carlos, “Guerrero: la violencia circular”, *Nexos*, 2014, <https://www.nexos.com.mx/?p=23092>

ligeros, y violencia directa con homicidios, robos, secuestros, extorsiones, feminicidios);

- 4) en uno y otro caso hubo coparticipación entre actores públicos (policías y militares) y criminales (grupos delincuenciales y paramilitares), siendo una realidad que neutraliza cualquier intento de anular la responsabilidad estatal, pues esta no solo se actualiza cuando existe una participación directa dolosa (Estado desaparece), sino también en los tipos directa no intencional (Estado es utilizado para desaparecer), indirecta no intencional (Estado crea condiciones por omisión para desaparecer) e indirecta dolosa (Estado ayuda a desaparecer). El hecho de que hoy no sea el Ejército directamente, sino los criminales quienes hacen el trabajo sucio no debe interpretarse como parte de una reestructuración criminal, son tan solo cambios en la parte ejecutora en vista de los nuevos tiempos menos autoritarios;
- 5) tanto la desaparición de Rosendo como la de los normalistas ocurrieron como coletazo de una militarización o securitización de los problemas sociales, políticos y económicos, previa y largamente irresueltos por el Estado en su conjunto;
- 6) en los dos hubo impunidad estructural tanto de los tres niveles de gobierno como de los tres poderes del Estado, lo que originó la intervención del derecho internacional de derechos humanos, y
- 7) finalmente, entre ellos existe una continuidad en el perfil de las víctimas (indígenas en situación de marginalidad y pobreza, opositoras al modelo económico-político dominante).

Aceptar estas continuidades en una especie de circularidad acumulativa (estructuras que estructuran, discursos que posibilitan, contextos que condicionan, prácticas que ejecutan, perfiles que actúan, entre otros aspectos) lleva a plantear el interrogante de qué tanto estas violencias expresan “conductas y fenómenos que, por ser funcionales al poder hegemónico mundial, éste los deja andar o los favorece; opera como una suerte de filtro, que impide el paso a lo disfuncional y dejar colar lo funcional a sus intereses”.¹⁷

¹⁷ Zaffaroni, Eugenio, *El derecho latinoamericano en la fase superior del colonialismo*, Argentina, Ediciones Madres de Plaza de Mayo, 2015, pp. 121 y 122.

III. ANÁLISIS CRIMINOLÓGICO DEL CASO ROSENDO RADILLA

La detención arbitraria, tortura y posterior desaparición forzada de Rosendo, con su consecuente impunidad estructural, ocurrida en agosto de 1974 en Atoyac de Álvarez, Guerrero, por parte del Ejército Nacional Mexicano, no obedece a un hecho aislado ni marginal (algunos soldados de tropa militar en servicio que, desobedeciendo órdenes, cometen un delito). Por el contrario, aquellas prácticas, junto a otras, como la represión de manifestaciones o la vigilancia de opositores políticos, fueron parte constitutiva de una política de Estado reactiva ante ciertas demandas, tendente a la conservación del *statu quo*.

El caso de Rosendo es representativo de un contexto mucho más amplio que implicó varios procesos circulares de violencia: primero, las condiciones de injusticia social que él y muchos habitantes de Guerrero vivieron desde principios del siglo xx; segundo, los movimientos de insurgencia que, tras este descontento, aparecieron y en los cuales Rosendo intervino; tercero y cuarto, la respuesta del Estado mexicano a estos brotes de sublevación a partir de medidas de contrainsurgencia y de represión militar, mismos que alcanzaron al propio Rosendo.

Estas violencias, a su vez, toman sentido a partir de tres contextos:

En primer lugar, la llamada Guerra Fría, que si bien “quedaría como un término ambiguo en la que no se reconocen beligerantes ni se conducen acciones armadas reconocidas como tales, sus efectos sí se harán sentir de muy variadas maneras”.¹⁸ Este sistema ideológico bipolar (Estados Unidos y su sistema capitalista y la Unión Soviética y su sistema socialista) implicó, por parte de la población, levantamientos armados en diferentes países, como la Revolución cubana del *Che* y Fidel, del que abrevaron los movimientos como el de Lucio y Genaro en los que participó Rosendo; por parte de los Estados, prácticas propias de un terrorismo de Estado, provocando la caída de Gobiernos no afines, como fue el caso de Allende en Chile, o bien, condicionando los modelos de seguridad locales a la doctrina de seguridad nacional estadounidense, acelerando la participación militar en temas de seguridad y demonizando a la insurgencia como amenaza. Ambos casos fueron seguidos de cerca por el presidente Echeverría.

¹⁸ Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), *Manual de guerra irregular*, México, SEDENA, 1995, p. 15.

La relación entre la Guerra Fría y el Ejército mexicano puede ser vista a través de diferentes puntos. El primer elemento son las acciones de contrainsurgencia, entre otras: las de vigilancia y seguimiento del enemigo “comunista”; el segundo, el uso de la población civil que ayudara a las operaciones militares, y, por último, la preparación táctica y estratégica de los militares, mismos que entre los años sesenta y setenta harían que el Ejército mexicano viviera uno de sus momentos más importantes en la historia, creciendo en hombres (en 1960 eran 55 mil efectivos y para 1975 estos ascendieron a 82 mil efectivos), en presupuesto (de 5’015,824.00 en 1960 a 6’717,642,00 en los años setenta), en profesionalización y en armamento.

El segundo contexto es nacional. Se ha dicho, y no erróneamente —aunque sí con matices— que México es un ejemplo regional de la subordinación militar al gobierno civil. Que, a diferencia de la mayoría de los países latinoamericanos, nunca vivió una dictadura militar o un golpe de Estado militar. Si bien esto puede evidenciarse, también es cierto que, al menos en las décadas de análisis, las Fuerzas Armadas no fueron ajenas a lo sucedido en términos sociopolíticos. Como concluye Piñeyro, “en el fortalecimiento del Estado mexicano moderno, su brazo armado jugó un papel básico no solo con los servicios coercitivos a sectores contrarios al naciente poder central, sino como ente político-ideológico”.¹⁹

La historia del Ejército es bastante *suigeneris*, sobre todo por su origen popular producto de la Revolución. Con el tiempo, con los Gobiernos de Cárdenas y Camacho, se avanzará hacia su profesionalismo y su —parcial— subordinación al poder civil. Más que subordinación, se postula que las relaciones entre el poder militar y el político, por lo menos en las épocas en análisis, son de intercambio o, como apunta Bland, de responsabilidad compartida.²⁰

Si bien en los hechos investigados el Ejército mexicano fue “ordenado para participar en misiones internas debido a la falta de eficiencia de sistemas políticos y judiciales que puedan ser capaces de neutralizar el crimen organizado (en el caso del narcotráfico) o del orden común

¹⁹ Piñeyro, José Luis, *Ejército y sociedad en México: pasado y presente*, México, UAP-UAM-A, 1985, p. 133.

²⁰ Bland, Douglas L., “A unified theory of civil-military relations”, *Armed Forces and Society*, vol. 26, núm. 1, 1999, p. 9.

(en el caso de las guerrillas),²¹ es ingenuo pensar esta relación “acrítica, pasiva, mecánica, respecto a los gobiernos en turno”.²²

La relación entre el expresidente Echeverría —comandante supremo de las Fuerzas Armadas— y el poder militar no era buena, por lo que rápidamente aquel otorgó concesiones al instituto armado, quien, a cambio, le juró lealtad para impedir que su Gobierno fuese derrocado por conspiraciones comunistas y le pidió puestos políticos. Los documentos estadounidenses desclasificados “dejan en claro que Echeverría utilizó la persecución contra los radicales de izquierda para aplacar a un Ejército descontento y reforzar su posición derechista”.²³ Aquí la tesis seguida, entonces, es que al Ejército mexicano no le incomoda hacer valer su naturaleza coercitiva; al final, para eso han sido pensados y creados.

Lo anterior no habría sido posible sin la histórica simbiosis entre los poderes político y militar surgida en los albores del hoy Partido de la Revolución Institucional (PRI), cuando el expresidente Cárdenas incorporó a los militares al partido; una maniobra que, si bien fue pensada para vigilar a las Fuerzas Armadas de cerca (ante los intermitentes levantamientos que sucedían en varios estados, llevados a cabo por militares revolucionarios), es claro que desde entonces propició una relación de compromisos entre ambas instituciones. No es casualidad que entre 1946 y 1964 cuatro generales hayan dirigido el partido.²⁴

Así, no sorprende que hoy, a casi 50 años de los hechos, siga ausente un control democrático, constitucional y de derechos humanos sobre el instituto armado, a saber: el control del presupuesto y de la compra de armamento; la definición clara de un marco constitucional de sus funciones; los ascensos militares; la ratificación de los principales jefes militares; la investigación de faltas graves en la dirección militar o de

²¹ Benítez Manaut, Raúl, “Las fuerzas armadas: redefiniciones del fin de siglo”, en Sierra Guzmán, Jorge Luis (coord.), *El Ejército y la Constitución mexicana. Combate al narcotráfico, paramilitarismo y contrainsurgencia*, México, Plaza y Valdés Editores, 1999, p. 58.

²² López y Rivas, Gilberto, “Las fuerzas armadas en la transición democrática”, en Sierra Guzmán, Jorge Luis (coord.), *op. cit.*, p. 35.

²³ Doyle, Kate, “La guerra sucia vista desde Washington”, *Revista Proceso*, núm. 1414, 7 de diciembre de 2003, p. 27.

²⁴ Al Camp, Roderic, *Los líderes políticos en México. Su educación y reclutamiento*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, p. 79.

casos de corrupción de mandos; la asimilación del concepto de seguridad nacional al de seguridad interior; la no adecuación a estándares internacionales del código de justicia militar, entre otros temas.²⁵

Finalmente, en torno al contexto intersubjetivo, pretende dilucidar qué cuestiones individuales y culturales fueron significativas en la participación de los militares. Cabe subrayar a tres actores:

- 1) primero, Echeverría, de quien se sabe sufría una especie de delirio de persecución, en el sentido de pensar en un posible golpe de Estado proveniente no solo de los guerrilleros con “conexiones internacionales”, sino incluso de parte de los propios militares; asimismo, este tenía cierta afinidad con los gobiernos de derecha, históricamente relacionados con acciones represivas frente a las demandas sociales; por último, durante el Gobierno de su antecesor —Díaz Ordaz—, Luis tuvo la clave LITEMPO 14 como espía para la CIA;
- 2) en segundo lugar, el secretario de la Defensa, Cuenca Díaz “considerado el símbolo de la modernización completa del Ejército, pues fue el primer soldado completamente formado por el sistema profesional postrevolucionario que llegó a ocupar el máximo mando estrictamente militar de la república”,²⁶ lo que evidencia su distancia con el origen popular y antimilitarista de los generales revolucionarios y su cercanía con el poder político central del entonces Partido de la Revolución Mexicana (PRM), del que fuera senador —antes de su puesto militar— y candidato a gobernador de Baja California después de su participación;
- 3) Similar análisis puede aplicarse al general de división Jiménez Ruíz, quien, antes de participar en los hechos de Guerrero, había estado en Jalisco para cooperar con autoridades civiles tras la agitación estudiantil en el caso Ladewig Ramírez, y en Nuevo León, en 1971, para garantizar el orden tras las revueltas estudiantiles. En sus palabras, “México tendría problemas como El Salvador, Nicaragua u otros países si se le hubiera dejado crecer

²⁵ Sierra Guzmán, Jorge Luis (coord.), *op. cit.*

²⁶ Centro de Investigaciones Económicas y Políticas de Acción Comunitaria A. C. (CIEPAC) y Centro Nacional de Comunicación Social A. C. (CENCOS), *Siempre cerca, siempre lejos. Las fuerzas armadas en México*, México, CIEPAC-CENCOS, 2000, p. 38.

[se refiere a la guerrilla de Lucio] si no se apaga ese fuego. Tal vez sí se hubiera extendido, pero se apagó a tiempo”.²⁷

Si a lo anterior se agregan dos elementos —por un lado, la naturaleza política y militar del Ejército (compromiso con el Estado; su fin es destruir al enemigo; monopolio de la violencia legítima, no respeta derechos humanos, conservadurismo) y, por otro, el adoctrinamiento civil y militar sobre el *peligrosismo* de un enemigo abstracto como el comunismo de la época—, estaban dadas las condiciones básicas para la implementación de una masacre.

BIBLIOGRAFÍA

- Al Camp, Roderic, *Los líderes políticos en México. Su educación y reclutamiento*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- Benítez Manaut, Raúl, “Las fuerzas armadas: redefiniciones del fin de siglo”, en Sierra Guzmán, Jorge Luis (coord.), *El Ejército y la Constitución mexicana. Combate al narcotráfico, paramilitarismo y contra-insurgencia*, México, Plaza y Valdés Editores, 1999, pp. 57-70.
- Blanc Altemir, A., *La violación de los derechos humanos fundamentales como crimen internacional*, Barcelona, Bosch, 1990.
- Bland, Douglas L., “A unified theory of civil-military relations”, *Armed Forces and Society*, vol. 26, núm. 1, 1999, pp. 7-26.
- Calix, Ávaro, “La falacia de más policías, más penas y más cárceles”, *Nueva Sociedad*, núm. 208, Venezuela, 2007, pp. 40-55.
- CED, *Informe sobre su visita a México en virtud del artículo 33 de la Convención*. S/d: CED, 2022.
- CIDH, *Situación de derechos humanos en México*, Washington, D. C., CIDH, 2015.
- CIEPAC y CENCOS, *Siempre cerca, siempre lejos. Las fuerzas armadas en México*, México, CIEPAC-CENCOS, 2000.
- Clausewitz, Carl von, *De la Guerra*, México, SEDENA, 1997, t. I.

²⁷ Gómez, Francisco, “Aquí no hubo guerra sucia: se actuó según la ley: general Jiménez Ruíz”, *El Universal*, 2002, <https://archivo.eluniversal.com.mx/primera/10661.html>

- Doyle, Kate, “La guerra sucia vista desde Washington”, *Revista Proceso*, núm. 1414, 7 de diciembre de 2003.
- Durán López, Rosalío, *El Estado como factor criminógeno*, México, Ubi-jus, 2010.
- Feierstein, Daniel, “Posfacio. Los crímenes de masa: ¿fin o herramienta?”, en Zaffaroni, Raúl Eugenio (coord.), *Crímenes de masa*, Argentina, Ediciones Madres de Plaza de Mayo, 2012, pp. 91-107.
- García Huitrón, Alan y Cunjama López, Daniel, “La desaparición forzada de personas en México. Apuntes para un análisis crítico criminológico”, *El Cotidiano*, año 35, núm. 219, México, 2019, pp. 39-52.
- García Huitrón, Alan, “A 7 años de la desaparición forzada de estudiantes de la Normal Rural Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa. Avances y pendientes”, *Revista de Derecho Penal y Criminología*, año XII, núm.1, 2021, pp. 248-258.
- GIEI, *Informe Ayotzinapa II. Avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas*. S/d: GIEI, 2016.
- GIEI, *Informe Ayotzinapa. Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa*, S/d: GIEI, 2015.
- Gómez, Francisco, “Aquí no hubo guerra sucia: se actuó según la ley: general Jiménez Ruíz”, *El Universal*, 2002, <https://archivo.eluniversal.com.mx/primer/10661.html>
- Illades, Carlos, “Guerrero: la violencia circular”, *Nexos*, 2014, <https://www.nexos.com.mx/?p=23092>
- López y Rivas, Gilberto, “Las fuerzas armadas en la transición democrática”, en Sierra Guzmán, Jorge Luis (coord.), *El Ejército y la Constitución mexicana. Combate al narcotráfico, paramilitarismo y contrainsurgencia*, México, Plaza y Valdés Editores, 1999, pp. 29-42.
- Mann, M., *The dark side of democracy: explaining ethnic cleansing*, Nueva York, Cambridge University Press, 2005.
- Molina Theissen, A. L., “La desaparición forzada de personas en América Latina”, en Cançado Trindade, Augusto *et al.*, *Estudios básicos de derechos humanos*, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1996, t. VII, pp. 63-130.

- Morrison, Wayne, *Criminología, civilización y nuevo orden mundial*, España, Anthropos, 2012.
- Norza Cespedes, Eryvn *et al.*, “Perfilación criminológica: una revisión de la literatura y su aplicación en la investigación criminal en Colombia”, *Revista Criminalidad*, vol. 55, núm. 3, Colombia, 2013, pp. 309-336.
- OACNUDH, *Justicia transicional y derechos económicos, sociales y culturales*, Nueva York-Ginebra, OACNUDH, 2014.
- Piñeyro, José Luis, *Ejército y sociedad en México: pasado y presente*, México, UAP-UAM-A, 1985.
- SEDENA, *Manual de guerra irregular*, México, SEDENA, 1995, tt. I y II.
- Sierra Guzmán, Jorge Luis (coord.), *El Ejército y la Constitución mexicana. Combate al narcotráfico, paramilitarismo y contrainsurgencia*, México, Plaza y Valdés Editores, 1999.
- Weber, Max, *Ensayos sobre metodología sociológica*, Buenos Aires, Amorrortu, 1978.
- Zaffaroni, Eugenio, *El derecho latinoamericano en la fase superior del colonialismo*. Argentina, Ediciones Madres de Plaza de Mayo, 2015.

Perfiles de las personas desaparecidas

Fernando Acosta

Nosotros somos una organización de la sociedad civil. En el Observatorio Nacional Ciudadano cubrimos muchos temas que tienen que ver con la seguridad, la justicia y la legalidad en nuestro país, entre otros. Asimismo, buscamos colaborar para que haya una mayor eficacia en las políticas que se implementan en nuestro territorio.

Nuestros análisis los pueden encontrar en el sitio web del *Observatorio Nacional Ciudadano*. Los principios con los que guiamos nuestro análisis son los siguientes: el primero tiene que ver con la seguridad, que debe comenzar a construirse desde lo local y es uno de los principios fundamentales. También creemos y sostenemos la postura de que las políticas públicas deben ser efectivas, estar sustentadas en evidencia. De ahí que busquemos colaborar, obviamente ofreciendo estudios en los que mostramos cuáles son las mejores políticas, en términos de la evidencia disponible sobre su efectividad.

También buscamos que el entendimiento de los múltiples problemas de seguridad que enfrenta nuestro país se lleve a cabo desde una visión colectiva y no caso por caso. El tema que nos trajo aquí es uno de los más graves que se enfrentan: las desapariciones forzadas e involuntarias.

Nuestro Observatorio ha dedicado muchos estudios a este tema. Hemos analizado el marco jurídico, las políticas públicas, desde que se han implementado, precisamente por la dinámica que este problema público ha tenido en años recientes.

También se han examinado los registros públicos que existen en este tema, no solamente desde una perspectiva estadística, pues en este caso puede servir para dimensionar el enorme problema que tenemos. Creemos que estos registros deben tener un sentido funcional.

El último reporte, que espero que en algún momento puedan consultar, estuvo dedicado a uno de los aspectos más preocupantes de la desaparición de personas en nuestro país: el de la capacidad y respuesta institucional de los servicios médicos forenses y periciales. Tenemos una gran carga en ese sentido.

En términos del marco jurídico y las políticas que se han llevado a cabo, aquí tenemos una síntesis de los principales retos que hemos encontrado sobre todo en relación con la implementación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, desaparición cometida por particulares, y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Ahí tenemos una serie de retos que hemos detectado: algunos tienen que ver con presupuestos —sabemos que muchos problemas no se resuelven únicamente con más presupuesto, pero es un tema ahí—.

También enfrentamos algunos retos en cuanto a las estructuras organizacionales de las instituciones ligadas a este tema, pues hay algunas áreas de oportunidad en términos de la cantidad y las cualificaciones de los recursos humanos, en términos de capacitación y de especialización. Este tema nos parece también muy importante, pues tiene que ver con la coordinación interinstitucional que este tipo de problema plantea.

Obviamente, como organismos de la sociedad civil y como ciudadanos comunes, quisiéramos que todas las instituciones ligadas a este problema rindieran cuentas de la mejor manera.

Por último, hemos estado revisando la consecución de metas a corto plazo, como uno de los principales retos que existen en cuanto a la implementación de la ley general. Algunos ejemplos de los retos en las categorías que he mencionado consisten en la implementación de la ley, que exige que existan 32 comisiones locales de búsqueda, aunque todavía hay muchos rezagos en ese sentido.

Ya tenemos a la Comisión Nacional de Búsqueda, al Consejo Nacional Ciudadano y al Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, pero la correcta y total implementación de la ley todavía tiene áreas de mejora.

Supuestamente, cada una de estas áreas e instituciones debe contar con áreas especializadas para cubrir cada una de las atribuciones de sus

funciones, pero también vamos a ver que el tamaño del problema que enfrentamos lleva a que muchas veces no se cuente con el personal suficiente en cantidad y altamente calificado, pues es un tema de disponibilidad y, muchas veces, no se encuentra de manera tan sencilla.

También hemos analizado las atribuciones legales de la Comisión Nacional de Búsqueda, donde encontramos una serie de retos, que muchas veces tienen que ver con que se tiene que contactar a múltiples organizaciones —como las fiscalías especializadas, autoridades estatales y municipales, titulares de las comisiones locales, medios de comunicación, organizaciones de la sociedad civil, en fin—.

De igual manera existe el reto de que la coordinación no se genera por sí misma, sino que hay que tener un marco que la incentive, y para poder determinar el avance de las acciones de búsqueda de la Comisión.

Asimismo, las atribuciones de la Comisión Nacional de Búsqueda están concentradas en la categoría de ejecución, lo que también podría suponer una alta carga de trabajo. Ello nos parece una posible debilidad, habría que analizarlo más a fondo. Tampoco se cuenta con un cuerpo policial independiente; entonces, en las labores y en la atención de este problema se tiene que tercerizar las funciones policiales, pero existe el problema de que estas instituciones, generalmente o muchas veces, están implicadas en este tipo de delitos.

En el tema que nos atañe tiene que ver con el perfil de las personas desaparecidas. En materia de registro también tenemos retos importantes, porque la ley señala que se requieren herramientas. Está el Registro Nacional, el Banco Nacional de datos Forenses, el Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas, no reclamadas, el Registro Nacional de Fosas, el Registro Administrativo de Detenciones, solo para dimensionar, aunque hay antecedentes.

Obviamente no estamos construyendo desde cero, pero, para dimensionar el problema, pongo el ejemplo de que el Centro Nacional de Información del Secretariado Ejecutivo de Seguridad Pública tardó cuatro años en desarrollar el instrumento de registro y clasificación delictiva.

Sabemos que hay avances en el registro nacional, pero pongo ese ejemplo solamente para dimensionar los retos en términos de tiempo. La Comisión Nacional de Búsqueda y el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, en general, no disponen de ese tiempo para dar resulta-

dos tangibles. Tenemos ahí un acumulado muy importante de personas desaparecidas.

Voy a mencionarles un poco de lo que nosotros encontramos en el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas. Los invito a que consulten, en cuanto puedan, esta nota técnica, que justo hace un año generamos en el Observatorio Nacional Ciudadano, donde analizamos diferentes atributos de lo que nosotros esperaríamos del Registro Nacional —sobre todo, que sea un registro funcional y que ayude a resolver este problema—.

Para nosotros es fundamental contar con información de calidad para que la búsqueda e investigación de las personas desaparecidas y no localizadas avance. Les mencionaba que históricamente los registros han sido deficientes, porque trabajan de manera descoordinada. Muchas veces son opacos, ambiguos, y tienen fragilidad institucional en cuanto a la actualización y la garantía de calidad.

En estos términos, se ha tratado de avanzar en el registro más reciente que tenemos, pero me parece que la mayor valía que hasta el momento podemos señalar es que nos ayuda a dimensionar el gran problema que enfrentamos.

El uso de este registro está muy acotado a la difusión de información estadística. Ahí nos enteramos (seguramente ustedes revisan de vez en cuando en medios) que tenemos un acumulado de 20 mil, 30 mil, el más reciente de 100 mil personas desaparecidas, y la cifra sigue aumentando. Estamos hablando de personas, pero en realidad esos datos parecen tener poca utilidad para ayudar a los objetivos de política pública de disminuir este problema. La principal utilidad es dimensionar que hacemos frente a un gran problema, pero más allá de eso, no tenemos forma de que ayude, por ejemplo, a mejorar el diseño, la operación y evaluación de los planes de búsqueda. Ahí nos parece que hay una vertiente en la que se puede mejorar, y también nos parece que, desde la visión ciudadana, hay una escasa utilidad para la investigación penal. Sabemos que hay otros registros y otros bancos de datos, pero desde el Registro Nacional, y sobre todo desde su versión pública, no vemos mucha utilidad al respecto.

Pese a los esfuerzos por construir este nuevo registro que sustituyera al registro anterior, hemos efectuado varias revisiones al sistema. A veces no es tan amigable para generar consultas, de manera que persiste al menos una mala calidad en términos de la relación con el usua-

rio. Y este registro es relativamente joven. Hace un par de años entró en funciones, por lo que todavía no es posible medir los resultados y el análisis que hemos estado realizando, y que tiene que ver con la calidad de los productos que arroja, los procesos de generación e integración y difusión de esta información, y el entorno institucional de esta herramienta.

De este registro solo tenemos un producto: la versión pública. La pueden consultar en la página de la Comisión Nacional de Búsqueda. Ahí encontramos una serie de herramientas: una herramienta de visualización y descarga bajo ciertos criterios, pero son criterios fijos. Si ustedes quisieran explotar más allá la información, tenemos esa limitante.

Tampoco podemos descargar la información al nivel que nosotros quisiéramos, permitiendo diversos cruces; por ejemplo, con las características de las personas que ahí están registradas, esto sobre todo para usuarios más avanzados, y el registro se actualiza en tiempo real. Incluso se puede conocer el momento exacto en el que se consultó la información, pero no están disponibles los metadatos, que permiten visualizar cómo es que se genera esa información. Entonces, ahí también tenemos un área de oportunidad, en cuanto a la documentación, generación, compilación y, sobre todo, replicación de este registro.

En la nota técnica revisamos varios atributos que esperaríamos de este registro, y en cada uno de ellos encontramos algunas áreas de mejora. Esta cuestión de la relación con los usuarios debería ser más amigable y permitir una mejor explotación de la información; por ejemplo, ustedes van a cualquier fuente de datos y siempre hay un documento conceptual de esa base, pero aquí no la encontramos, al menos en la búsqueda inicial que hicimos. Tampoco hay alguna referencia a que se haya utilizado algún estándar o alguna práctica para la integración de esa base. Hay un vacío en esos términos, por ende, no sabemos qué estándares están siguiendo. Tampoco se identificó la relación de consultas con los usuarios, para ver qué opciones son las que más podrían servir a las personas que tienen que utilizar esta información.

Tampoco tenemos mucho sustento en cuanto a la implementación adecuada de esta base, ni certeza de que haya un procedimiento de capacitación para los informantes, ni evidencia de que haya un manual de llenado de registro con algunos catálogos establecidos (sobre todo, estamos tomando como referencia estos registros relacionados). Por último, desconocemos la información relativa al costo, búsqueda de información, mantenimiento del registro. En este caso, todo el proceso

se llevó por el Sistema Nacional de Búsqueda y no se llevó a cabo alguna contratación de servicio.

Entonces, si nosotros visitamos el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, vamos a encontrar información de personas en diferentes condiciones desde 1964. Ayer realizamos una consulta, que arroja un total de personas desaparecidas no localizadas y localizadas, las cuales son prácticamente un cuarto de millón de personas y desagregadas. Aparecen ahí personas desaparecidas y no localizadas (alrededor de 100 mil), luego tenemos las personas localizadas (alrededor de 148 mil), y de las personas desaparecidas y no localizadas podemos tener la agregación entre personas desaparecidas y personas no localizadas. La mayor parte son personas desaparecidas (casi 89 mil están en esa condición), y de las personas localizadas tenemos una gran parte de personas localizadas con vida, y una menor en la categoría de personas localizadas sin vida.

De cualquier manera, nos parece que este dato no es alarmante (un cuarto de millón de personas en esa condición). Si nosotros reflexionamos, veremos que es información que data desde 1964, pero, si recordamos el periodo de consulta, por ejemplo, a partir del 2000, tenemos que, en realidad, la mayor parte de las personas que están en ese registro están ubicadas en las primeras décadas de este siglo. De las casi 250 mil personas que se han registrado desde 1964, al menos 248 mil las podemos ubicar desde el 2000.

Eso es una muestra de lo grave que es esta situación. En términos de persona, no nos gusta o es algo indeseable tratar tanto este tema en términos numéricos. Sabemos que detrás de cada uno de estos números hay personas, con las diferentes implicaciones, que, sobre todo, tienen que ver con las víctimas indirectas, pero es importante dimensionar el problema.

Con base en la información del registro nacional hicimos una serie de gráficas para ilustrar cómo ha venido evolucionando el problema en años recientes. Partimos después del corte que hacemos de 2000 a 2022, en periodos de seis años, a partir de julio, porque es el momento más reciente en el que podemos hacer esta información, de manera que ustedes pueden notar que, solamente concentrándonos en las personas desaparecidas y no localizadas en el periodo entre julio de 2006 y julio de 2012, se registraban 15 475 personas desaparecidas y no localizadas. Para los siguientes seis años, es destacable que tenemos un incremento de más del 100%, y ya tenemos un número: 33 600 perso-

nas desaparecidas y no localizadas, y para lo que llevamos, nos parece alarmante que en los últimos tres años, de 2018 a 2022, ya superamos lo acumulado en los seis años previos. Entonces, la dinámica del problema es muy amplia.

En el registro también podemos ver cómo ha cambiado la localización del registro de estas personas. No me refiero a la localización de las personas desaparecidas, sino en dónde se registran. Ha cambiado la distribución entre entidades federativas, pues en lo que va de este periodo de 2018 a 2022, las principales entidades que tienen más personas desaparecidas y no localizadas son: Jalisco, con el 20%, y luego tenemos al Estado de México, con 7.8%; Nuevo León, la Ciudad de México y Tamaulipas también son entidades que concentran la mayor parte de casos, solo por hablar de los datos más recientes.

De igual manera, hicimos una gráfica con información que ofrece el registro, y que tiene que ver con el perfil de las personas: 85% de las personas desaparecidas o no localizadas —y ahí también encontramos una arista de este problema— se encontraban en edad laboral (de 15 a menos de 64 años). Es decir, la mayor parte de las personas desaparecidas está en edad productiva.

También es importante hacer notar que 37% de las personas desaparecidas tenían menos de 29 años, por lo que estamos hablando del grupo de niñas, niños, adolescentes y jóvenes. Eso también nos da una dimensión importante del problema. En términos de género, la mayor parte de las personas desaparecidas y no localizadas son hombres, en un 75%, y 25% corresponde a mujeres.

El registro señala la cantidad de personas que se van registrando por año de 2018 a lo que llevamos de 2022. El ritmo no ha dejado de ser preocupante, y esperamos que esto ocupe a nuestras autoridades y a todas las personas que tenemos que ver con la atención de este problema.

Para terminar, quiero referir que la evolución de la cantidad de personas desaparecidas y no localizadas en el periodo reciente de los últimos seis años, de 2006 a 2012, es una tendencia que en realidad no se ha podido revertir; al contrario, es creciente. Cada vez hay más personas desaparecidas y no localizadas, a pesar de los supuestos cambios en la estrategia de seguridad de este país. Esos cambios no se han reflejado en lo que llevamos de esta administración federal.

Acciones de la sociedad civil en la búsqueda y la localización de personas

Valentina Peralta Puga

En esta breve conversación trataremos de tomar conciencia de los puntos más significativos de la desaparición forzada, y qué hemos hecho en la búsqueda y localización de personas. Somos la sociedad civil y, a veces, las palabras que tanto se dicen pierden significado.

Somos las personas del pueblo, las personas que deberíamos estar haciendo otras cosas. No somos personas servidoras públicas, no tenemos en nuestro proyecto de vida ser jueces, ni ministerios públicos, ni presidentes de la República, sino vivir la vida según nuestros proyectos familiares, pero a veces las circunstancias de nuestro país nos jalan y nos obligan —en el caso de todas las víctimas de las familias—, de un día para otro, a abandonar nuestros proyectos de vida. Lo primero que hace la sociedad civil es cambiar su proyecto de vida.

Desafortunadamente, en miles de casos, de manera súbita y trágica, no hay opción. En cualquier circunstancia, cualquier ser humano, incluso el que tuviera el mayor cargo de este país, si le avisan que su hijo o su hija no llegó, no sabemos dónde está o ya le pidieron rescate, va a abandonar todo lo que está haciendo, hasta la conferencia mañanera se abandonaría, si tuviera que salir a buscar a su hijo o a su hija, y a partir de ahí la vida cambia totalmente.

Este ahora delito, esta conducta que ya existía antes de que existiera el tipo penal, es la más atroz que puede sucederle a una persona,

a una familia, a un país, es peor que la muerte. Siempre nos han dicho que el mayor bien jurídico tutelado es la vida, pero déjenme decirles que no es así, y lo sabemos porque algunas de las familias que han logrado encontrar a sus familiares sin vida, para quienes ha sido terrible, es una buena noticia tener la certeza de su paradero. Y cuando una madre, un padre, unos hermanos consideran que la muerte de su ser amado es una mejor noticia, es porque no encontrarla es peor que la muerte.

Les voy a compartir unas breves frases de Octavio Paz, un fragmento de su largo poema *Piedra de sol*, que dice: “Nunca la vida es nuestra, es de los otros, la vida no es de nadie ¿Todos somos la vida? Soy otro cuando soy, para que pueda ser de otro, salir de mí, buscarme entre los otros, los otros que no son si yo no existo, los otros que me dan plena existencia, no soy, no hay yo, siempre somos nosotros”, y este fragmento viene a cuenta de que nos debe interesar el prójimo, el prójimo somos nosotros. Inclusive las personas que no tienen un familiar desaparecido, ¿qué les sucede cuando su hijo no les contesta el celular? ¿Cuando no llega alguien de su familia? Aunque no hayan vivido esto en carne propia, tienen la angustia y el pesar de que algo malo le sucedió, y es porque lo que le sucede al otro también nos sucede a nosotros.

Lo primero que hace la sociedad civil es abandonar su proyecto de vida, y para abandonarlo se necesita vigor, no tibieza. ¿Y qué más hacemos? Pues hacemos el trabajo que le corresponde a las instituciones del Estado mexicano, y me refiero al Estado mexicano porque la desaparición es un fenómeno nacional que no obedece a las fronteras geopolíticas. Mientras sigamos buscando a los desaparecidos dentro de nuestra entidad federativa, con nuestros recursos y sin querer entregar información a los demás, ni recibir información de los otros, ni homologar nuestros protocolos, ni homologar nuestras voluntades, vamos a seguir sumando seres humanos desaparecidos

Aunque sea repetitivo, esto siempre le puede pasar a cualquiera y cualquiera puede ser el siguiente. Se oye lejos, yo lo oí lejos, hace 10 años, cuando me dediqué a esto. El año pasado desapareció mi sobrino, con la diferencia de que yo ya tenía más de 10 años de experiencia en estos temas y, por supuesto, conocí al fiscal general de San Luis Potosí, que es de donde es originaria mi familia. También conocí al Secretario de Gobernación y a las personas que toman las decisiones en este país, y lo buscamos —como se debería buscar a 100 mil personas—, y lo en-

contramos en una fosa clandestina, muerto de una manera como nadie debe morir y como nadie debe matar, porque yo les aseguro que las personas que mataron a mi sobrino de esa manera han perdido la vida, porque han perdido la humanidad.

Entonces, es verdad que eso nos puede pasar a cualquiera, y no lo digo para que el temor nos motive a la solidaridad, sino para que la reflexión nos motive a la conciencia y a la acción, porque de palmaditas en la espalda ya estamos jorobados. Necesitamos hechos, acciones concretas, no buenas intenciones, y lo necesitamos también de la sociedad civil, no solo de las instituciones que tienen esa obligación. Para eso se les paga.

Somos casi 150 millones de personas que habitamos en México. Además de los ciudadanos y ciudadanas mexicanas, también hay muchas personas que habitan aquí sin estar en esa circunstancia de ciudadanía. Si somos 150 millones de personas, ¿dónde están todos los que deberían estar alzando la voz y la mano, brindando la fuerza y caminando para buscar a estas personas? Están en la indiferencia, están en la inconsciencia, están en la falta de conciencia colectiva. Por eso trabajamos todos los días, para que eso cambie.

Decimos que hacemos el trabajo de las instituciones, porque el Estado democrático de derecho genera una arquitectura institucional para cumplir con el pacto social, donde los ciudadanos de a pie cedemos nuestras voluntades particulares a cambio de recibir seguridad, de garantizar nuestros derechos —muchos derechos, pero el derecho más importante es el derecho a la seguridad—.

Ya falló el Estado mexicano en todo, y multipliquen ese daño por 20, que son las personas directamente afectadas por cada una de esas desapariciones. Ya falló en la garantía de seguridad y en la procuración de justicia, porque nosotros sí tenemos que cumplir nuestra parte; ¿y por qué el Estado mexicano no? Porque no sabemos exigir, porque no sabemos nuestros derechos, podemos gritar por todas las avenidas del país, podemos romper vidrios, puertas, que es nuestro derecho. Quien lo quiera hacer que lo haga, pero eso no nos devuelve a las personas desaparecidas. Necesitamos organizarnos, capacitarnos, luchar. ¿Qué hacemos?, ¿cuáles son las acciones de la sociedad civil para la búsqueda y localización de las personas? Nuestras acciones se centran en la lucha, y para luchar tenemos que saber usar las herramientas útiles: el conocimiento y la conciencia humana. Con esas dos podemos avanzar.

El Estado mexicano es quien no ha cumplido, y por eso estamos hoy aquí, porque hay al menos 100 mil seres humanos dados por desaparecidos, y no digo directamente desaparecidos, porque no están desaparecidos. En este país no existen las personas desaparecidas, existen las personas dadas por desaparecidas; porque no han desaparecido por acto de magia. No están “en ningún lado”. ¡No! Están en algún lado, y están de las dos únicas maneras que podemos estar los seres humanos: vivos o muertos. Hay que buscarlas vivas en todos los lugares que puedan estar contra su voluntad o aparentemente con voluntad, pero bajo amenaza, como es el reclutamiento forzoso, pero también hay que buscarlas donde estén sin vida, porque siguen siendo personas, igual que todas las que estamos aquí, que no son todas las que deberían estar aquí. ¿Por qué está vacío este lugar? Somos pocas personas porque no hay la conciencia de la importancia de este problema. Deberían hacerle manita de puerco a los jueces, a los ministerios públicos, para que cada unidad y cada Fiscalía mande al menos a 10 de sus personas. Si se tardan horas en ir por los tacos, ¿por qué no pueden estar aquí un día? Este es el tema más importante de este país.

Ninguno de los que hemos alcanzado algo en este país lo querríamos conservar a cambio de que nos quiten a un hijo, una hija o una madre, un padre, un hermano o una hermana. Entonces, también es un llamado para que en las siguientes acciones que organicemos estén aquí las personas que operan la justicia en este país, desde el Ministerio Público que inicia hasta el juez que dicta la sentencia, pasando por la legislatura. Que los titulares no solo vengan a inaugurar los eventos, sino que además manden a sus operadores.

De esas 100 mil personas catalogadas como desaparecidas, al menos 53 mil se encuentran sin identidad en las fosas comunes, en las fiscalías, en los espacios forenses. No solo estoy hablando de las fosas donde encontramos a mi sobrino, hechas por la delincuencia, sino también de las fosas hechas por las instituciones, que se supone que tienen que realizar todos los procedimientos jurídicos, científicos y protocolarios para hacer bien su trabajo. Si estuviera bien hecho, no habría un rezago de más de 50 mil seres humanos.

La desaparición, como hemos dicho, es peor que la muerte, porque no hay certeza, porque es un remolino que por un lado absorbe a toda la familia y, por el otro, es como una onda expansiva que tira los planes de vida de todas las personas a su alrededor. Afecta no solo a la familia, sino a toda la sociedad. Afecta nuestra salud mental, emocional, espiri-

tual. Hasta a los indolentes que dicen: “¡Ay!, y por qué cierran la calle, seguro andaba metido en algo...”. Esa persona ya fue afectada en su parte humana, porque está siendo indiferente, indolente, juzga, cuando el daño es superior a la ausencia de esa persona. Entonces es un tema que nos afecta a todos y nos debe interesar a todos.

¿Qué hace la ciudadanía organizada para buscar y localizar a las personas que están desaparecidas en México? Bueno, pues estamos pendientes de todo lo que es investigación ministerial y el proceso, o sea, el sistema de justicia. También estamos pendientes de la atención a víctimas, sobre todo en cuanto al fortalecimiento y capacitación, y ahí las personas que coordinamos grupos de la sociedad civil debemos tener muy claro que detentar el poder es parte del problema.

Si yo, como coordinadora nacional, soy la única que me capacito, si soy la única que tengo los datos de los servidores públicos, la única que tiene la agenda, estoy invalidando a todas las demás familias que digo acompañar y que digo apoyar; las estoy invalidando al no permitirles ni fomentar el desarrollo. No hay mejor colectivo que el que no tiene líderes. El mejor colectivo es aquel en el que cada una de las familias es líder de sí misma y puede ayudar a otras personas, porque ha adquirido el conocimiento para hacerlo, así como las relaciones, los vínculos, la capacidad de gestión, de hablar en público, de redactar una nota. Eso tenemos que hacer.

Ahora me refiero, por ejemplo, a Rafael Estrada. ¿Cómo lo conocí? Porque él era el director del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), y yo fui como hija de vecino a decir: “¿Quién es el director?”. Pasa esto, todos necesitamos entender qué es una averiguación previa, qué es un ministerio público, para qué sirve. Esto que vemos en las reuniones, donde a veces ponemos cara de que sabemos, pero no sabemos, necesitamos entenderlo. ¿Y qué hizo Rafael Estrada? Nos dio becas al 100% para estudiar lo que quisiéramos estudiar. Puede pasar que un servidor público sin sentido humano nos diga: “Aquí nada más es para servidores públicos, hay que pagar”, o “¿Qué van a saber ustedes, si algunos no tienen ni la primaria? Pero también puede ser que nos abran las puertas y nos dejen entrar. De ahí han surgido varias madres y padres que han estudiado Derecho y carreras afines, a partir de que un servidor público sensible dice: “Pasen”. Eso quisiéramos que se hiciera en muchos otros lados.

Entonces, la atención a víctimas, el fortalecimiento y capacitación son el segundo eje, en el que se trabaja.

El tercero es el impacto en las políticas públicas, que es la incidencia y construcción. Vamos a incidir en lo que ya existe, pero también vamos a construir lo que no existe o a modificar lo que en estructura todavía le falta o le sobra.

El cuarto eje es la acción ciudadana, que tiene que ver con conciencia y prevención. Si no somos conscientes del nivel de atrocidad que significa esto, y si no trabajamos en la prevención, estamos queriendo sacar el agua de un barco que se hunde sin tapar el hoyo por donde está entrando el agua. Unos sacamos el agua y otros tapan en el hoyo, porque no podemos nada más seguir sumando desaparecidos. Ya llegamos a los 100 mil desaparecidos (preparamos la marcha y la lona, hay que hacerlo) pero de tanto rascar en el mismo lugar, termina por no ser eficaz. Necesitamos hacer cosas nuevas, no solo hacer ruido. Uno se acostumbra al ruido y luego es como oír llover, y eso nos sirve para encontrar a las personas y regresarlas con su familia.

Algo muy grave está pasando en nuestro país: que las personas desaparecen sin que haya guerra —como la guerrilla de los años sesenta—. La gente desaparece sin que llegue un tsunami. ¿Qué está pasando aquí? Si se supone que estamos en un Estado democrático de derecho donde hay paz social... Está sucediendo algo atroz, y la autocrítica nos va a servir. ¡Qué bueno que nos vengan a contar las instituciones todo lo bueno que han hecho! Pero este foro no es para eso, este foro no es para venirse a justificar: “Yo he hecho 50 mil búsquedas y yo 80 mil reportes”. Esto es para conocer las causas y los efectos de la desaparición de seres humanos en México, y la autocrítica es indispensable, pero todos los actores del circuito del fenómeno de desaparición; no solamente las personas servidoras públicas de las instituciones. Todos tenemos cola que nos pisen, unos una muy larga, otros una más corta, o una más cochina que otra, pero todos tenemos que usar la autocrítica. De no hacerlo, seguiremos dando vueltas alrededor del mismo árbol.

Las comisiones de búsqueda, las fiscalías, las comisiones de atención a las víctimas, los gobernadores, el presidente y sus gabinetes, las organizaciones no gubernamentales (ONG), los colectivos, los organismos internacionales. Todos tenemos que ver, porque la desaparición de seres humanos también es un gran negocio; por ejemplo, para muchos empresarios de los derechos humanos que abren ONG como hongos en temporada de lluvia, que no saben qué hacer, pero están metiendo proyectos y bajando recursos. Pero, ¿cuándo se han acercado a conocer

qué necesita la víctima? ¿Cuándo han conocido una fosa? Entonces, eso hay que decirlo, y no se dice porque viene de la sociedad civil.

Hoy estamos aquí porque esta atrocidad está sucediendo desde hace 15 años y el Estado mexicano ha sido incapaz, al igual que los tres poderes de la Unión y los tres niveles de gobierno, no solo para ejercer sus capacidades y recursos al servicio de enfrentar, sino también para organizarse interinstitucionalmente, en su misma entidad. Tampoco son capaces de comunicarse.

Estas capacidades y recursos tienen que pasar por los temas presupuestales de capacitación y tecnología, pero, sobre todo, de disposición interinstitucional.

Los juzgadores están inconexos de todo lo que viene detrás de ese fenómeno, y a veces determinan con una frialdad que raya en la irracionalidad. Los poderes judiciales son ajenos a toda esta realidad, y tienen que enterarse de los protocolos, las circunstancias e implicaciones humanas. La vida es muy corta como para pensar que eso no es importante. Y si hoy les tocó la fortuna y privilegio de ser juzgadores en este país, tienen que empaparse de las nuevas normas, disposiciones, circunstancias y nueva criminalidad. De no ser así, estarían siendo parte de la injusticia y la impunidad.

No existen los datos suficientes para cruzar de forma intrainstitucional e interinstitucional. Tampoco hay estrategias ni repositorios de datos.

¿Qué hacemos nosotros, la sociedad civil? Luchamos por la justicia, hacemos marchas, promovemos leyes de víctimas —generales y específicas—, protocolos. Trabajamos en el protocolo extraordinario de identificación forense, en los centros regionales de identificación humana. Celebramos miles de reuniones, exhumaciones, estudiamos, nos congregamos, hacemos caravanas, recorreremos todo el país rescatando familias del olvido, donde estaban en sus poblados o comunidades, donde no les hacían mucho caso.

Hemos aportado mucho, e inclusive hemos aportado la sangre de padres y madres que han muerto en el camino sin encontrar a sus hijos; enfermos como consecuencia de las desapariciones, y es algo que las comisiones no entienden. Eso debe cambiar desde la ley, todas las consecuencias colaterales de salud de una familia están ligadas a la desaparición de su familiar o ser querido.

Por último, aunque las autoridades han querido maquillar las cifras de desaparecidos, ubicándolas en las gráficas de secuestros, de trata, de sustracción, nosotros sabemos que lo están haciendo para que sus números mensuales o anuales sean favorables, para que no los regañen o quiten del cargo.

Es urgente contar con un nuevo andamiaje de búsqueda forense, implementar una de tipo masivo, como lo hemos realizado en Tetelcingo y Jojutla, donde rescatamos a casi 200 personas sin vida, de las cuales 14 ya regresaron a su casa. Nunca hubieran sido encontradas a través de la investigación ministerial ni a través de la búsqueda individual. Solo fue posible a través de la búsqueda masiva forense con fines de identificación.

Mecanismos de búsqueda en el Estado de México

*María Sol Berenice Salgado Ambros**

No podemos hablar de un mecanismo estatal sin hacer referencia al plano nacional y a la lucha social; todo se ha convertido en un conglomerado que, además, tiene una historia.

En nuestro territorio nacional, este problema se ha convertido en capa tras capa de circunstancias y condiciones que han venido incurriendo en el hecho de que no se investiga o no se investigará el tema de desaparición. Tanto en el caso del Estado de México como de la Ciudad de México, los antecedentes más remotos de este crimen se encuentran en la Guerra Sucia, sin existir instituciones para ello. Un ejemplo es el asunto de Rosendo Radilla, cuya familia cruzó las fronteras, ya que el marco legal quedó corto.

La única entidad federativa que en años pasados tomó la encomienda de generar una oficina especializada en búsqueda fue la entonces Procuraduría del Distrito Federal, en el año de 1990, con CAPEA. Al año siguiente, el Estado de México, a través de la entonces Procuraduría, con el apoyo de un ministerio público visionaria, se preguntó quién estaba buscando a los desaparecidos e implementó un mecanismo. En lugar del acta circunstanciada, se iniciaba la investigación de manera no formal e informativa, se generaba un oficio de investigación

* Comisionada Estatal de Búsqueda de Personas.

a la policía judicial y ellos esperaban a que los familiares proporcionaran la información para la búsqueda de su conocido.

A nivel federal se creó una Fiscalía hasta el año 2002, la Fiscalía para Movimientos Sociales del Pasado (FEMOS), para tratar, entre otros, el caso de Rosendo Radilla, con resultados cortos en cuanto a las localizaciones y búsquedas.

En el 2006, en el tema específico de la perspectiva de género, se apertura la Fiscalía Especializada en delitos de violencia contra las mujeres y niñas en el país, (FEVIM), que después se convirtió en la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVINTRA), donde, en ese momento, de manera visionaria, la titular identificó que las mujeres y las niñas tienen circunstancias de desaparición muy particulares que merecen revisarse por separado, sin demeritar las desapariciones de los hombres, pero sí dividiendo y teniendo un efecto contextual para hacer un análisis especializado. Sin embargo, años después desapareció dicha Fiscalía y se desmembró la información que ya se estaba creando y contextualizando, enviándose a diversas fiscalías regionales.

En el 2013 las sociedades civiles hicieron el esfuerzo de exigir áreas especializadas de búsqueda a nivel local, y que no se concretaran a iniciar averiguaciones previas sin indagar. Como respuesta a nivel federal, se da la Fiscalía de Desaparición Forzada de la Fiscalía General de la República, conformada por 13 ministerios públicos para todo el país, que iban a tener la tarea de realizar investigaciones especializadas.

Derivada de la insuficiencia de una investigación profunda, se solicitó que cada entidad generara sus fiscalías especializadas, con policía, ministerios públicos y demás servidores públicos que no solo respondieran a programas asistenciales como ODISEA y CAPEA, sino que llevaran a cabo la investigación judicial a un fenómeno que aún no se encontraba tipificado.

En el 2016, en el Estado de México se presentó la Declaratoria de Violencia de Género, lo cual obligó que se generaran políticas públicas que, por primera vez, transversalizaran y le dieran ese grado de responsabilidad que los municipios tenían en las desapariciones con una reacción inmediata, lo cual permitió la creación de 11 células de investigación inmediata. Hoy en día atienden cualquier asunto de desaparición de cualquier género.

Más tarde impulsó que el delito de desaparición forzada se tipificara a nivel nacional y, además, se adicionaran otros tipos penales, pues las familias se estaban dando cuenta de que nuestra ley se estaba quedando corta. Si bien es cierto que existían los delitos de secuestro y privación de la libertad, veíamos que ello daba como resultado no saber dónde se encontraba la persona, quedando muy acotado a una penalidad no comparable al dolor que estaban viviendo las familias. Se daban cuenta de que el Ministerio Público se estaba quedando corto en la investigación.

Y de manera alterna, las familias estaban realizando búsquedas en vida, en separos, clínicas, etc., lo cual empujó la necesidad de tener una comisión nacional y una en cada entidad federativa, a través de decreto de ley. Esto propició que se generaran dos protocolos de investigación.

La ley es de observancia pública y de interés social. Obliga a los tres niveles de gobierno a seguirla y a acatar el cumplimiento de la misma en el rubro de intercambio de información.

De manera importante, no se puede hablar de mecanismos de búsqueda sin la participación ciudadana y, por primera vez, en este instrumento legal se habla de la participación conjunta, es decir, sustituye la coadyuvancia del Ministerio Público que estipulaba el artículo 20 constitucional, en un tema meramente procesal, convirtiéndose en algo operativo. Los colectivos evidenciaron las debilidades en las búsquedas. En el tema operativo, cuando hemos escuchado la voz de las familias, hemos tenido resultados exitosos, más allá de los mecanismos legales y científicos. El factor humano es de gran relevancia.

La participación de la sociedad civil es de gran relevancia y, por primera vez en una Comisión, goza de voz y voto a través de la figura del Consejo Ciudadano. En el caso del Estado de México, ello incluye al poder judicial.

Desde mi experiencia, hay dos factores que propician la desaparición forzada de las personas: el primero es la delincuencia generalizada —ni siquiera solo la organizada—, y el segundo es la burocracia desorganizada, porque, al intercambiar de manera fluida, podríamos resolver el 50% de los casos que existen.

Panel III

Políticas públicas
en materia de
desaparición

Mecanismos de prevención de los delitos de desaparición de personas

Juana de Jesús Santiago

En un Estado democrático no podemos estar hablando de graves violaciones a derechos humanos. Un Estado democrático que se jacte de serlo no puede tener estos parámetros de más de 100 mil personas desaparecidas.

Desde hace muchos años he venido trabajando estos temas. Recuerdo que hace 12 años estaban muy concientizados. Se decía que las desapariciones forzadas eran consecuencia de la persona, pues siempre se le estigmatizaba como delincuente. En ese momento yo pensaba que teníamos una grave crisis de derechos humanos, y todavía no se habla. Entonces, el hecho de que se hable ahora, bien o mal, ya es importante. Estas instituciones abren la puerta, y es importante seguir haciendo hincapié en las cosas que nos faltan por hacer.

El concepto de desaparición forzada de personas, de conformidad con la Convención Interamericana sobre Desapariciones Forzadas de Personas, es la privación de la libertad de una o más personas, cualquiera que sea su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización o con apoyo de este, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o a informar sobre el paradero de la persona, con la cual se impide el ejercicio ya sea de los recursos legales o de las garantías de procesales pertinentes. Esta definición va a rescatar tres elementos principales: 1) la privación de la libertad; 2) la parti-

cipación del Estado, y 3) el ocultamiento de la víctima o la negativa informada.

Respecto a la privación de la libertad, debemos considerar que toda desaparición forzada se caracteriza por la existencia de una privación de la libertad, independientemente de la forma que adopte esta privación. Ella puede ser arresto, detención, plagio, aseguramiento, entre otras. La misma siempre será un elemento típico e indispensable para que se presente una desaparición forzada. En otras palabras, la privación ilegal de la libertad es el primer elemento, pero no es el único en este tipo de delito. En algunos casos, la privación ilegal de la libertad puede ser una acción legal de gobierno, que posteriormente se traslade a una privación ilegal.

Con esta distinción surgen varios casos de desaparición de personas que son producto de una acción del Gobierno que se justifica en una acción judicial. Por citar un ejemplo, veíamos el caso *Neira Alegria y otros vs. Perú*, en el que los individuos, en un primer momento, se encontraban legalmente detenidos por cargos de delitos de terrorismo. Después de un tiempo no fueron presentados y ello derivó en una desaparición forzada de personas. Sobre la participación del Estado, la desaparición forzada de personas es el resultado o la omisión o comisión por parte del Estado, es decir, la violación se gesta por la intervención directa del Estado de forma visible o encubierta, por la privación de la libertad, por la participación de un grupo político, o por el incumplimiento del Estado respecto a las labores de seguridad.

Por su parte, el ocultamiento de la víctima y/o negación de información acontece en el momento posterior a la desaparición forzada, y se refiere a la negación de las autoridades a precisar el paradero de la víctima o, en su defecto, a no proporcionar información que facilite su ubicación. Esta situación también se configura ante la negativa de las autoridades a reconocer la desaparición. Es importante mencionar estos elementos, los cuales quisiera ir explicando poco a poco, porque a veces pecamos un poco de dar por hecho muchas cosas. Creemos que ya todos conocemos de qué se trata.

Es importante que vayamos retomando estos conceptos, cuáles serían sus características, que son básicamente tres: la primera consiste en considerar como víctima de este delito a las personas desaparecidas y a toda persona que haya sufrido como consecuencia de este. En segundo término tendríamos un factor integral, es decir que se debe incluir a la sociedad en general como agravada de este delito. Como

he mencionado, el tema al derecho a la verdad tiene dos vertientes, y uno es la sociedad. Como tercer elemento tendríamos el delito de desaparición forzada, consistente en una violación múltiple y continua de numerosos derechos humanos, tales como el derecho a la libertad, a la seguridad, al tema procesal.

Pasemos a un poco de contexto. En el caso nacional podemos señalar dos momentos históricos en los que el delito de desaparición se ha manifestado de forma más crítica: el primero es la llamada Guerra Sucia, que mencionaron los compañeros del panel sobre el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas. Tenemos esta información que viene desde 1964 hasta 2018, que hace el cambio a la Secretaría de Gobernación, pero no hay que olvidar que estos datos fueron recabados o proporcionados por la sociedad civil. En este caso, durante este periodo, durante los años sesenta, setenta y principios de los ochenta, las organizaciones de la sociedad civil señalaban un caso de tortura.

Los primeros años posteriores a la tipificación del delito de desaparición forzada, hubo una disminución importante en cuanto al número de casos; sin embargo, no desapareció de la realidad nacional, y fue durante el sexenio de Felipe Calderón cuando el delito experimentó un repunte. La dinámica que caracteriza a la práctica de desaparición forzada, en la actualidad, no se limita a una situación política, que incluye como sujetos activos, además del Estado, a los particulares, como es el caso del crimen organizado. Esto no quiere decir que la responsabilidad del Estado desaparezca cuando la desaparición sucede por la actividad de particulares, pues se gesta como producto de la omisión de este y de las tareas de seguridad.

Hablando de los retos de la lucha contra la desaparición forzada, durante varios años, el primer gran reto fue una adecuada tipificación de este delito. En dicho contexto, las diversas normas federales y de los estados establecen definiciones excesivamente acotadas y contradictorias, que limitaban la acción tendente a prevenir, investigar y juzgar este delito. Fue hasta 2017 cuando se publicó la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de personas, desaparición cometida por particulares, y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Fue entonces cuando se logró asentar una base legal para la adecuada tipificación de este delito, se erigieron las bases para su aplicación, y se implementaron diversos mecanismos para la prevención de este delito, entre los cuales podemos identificar tres principales: campañas

informativas para fomentar las denuncias; acciones de capacitación, y mecanismos de coordinación con asociaciones, fundaciones y demás organismos no gubernamentales.

Les quiero comentar tres ejemplos para prevenir la desaparición forzada. Anteriormente se tipificaban tres elementos del análisis conceptual, partiendo de la definición de la Convención Interamericana. Señalábamos que dicha definición rescata los principales elementos de la privación de la libertad: participación del Estado y la negativa a informar. Tenemos, en este sentido, tres mecanismos que hay que considerar.

Contra la privación de la libertad tenemos el Registro Nacional de Detenidos y homologación de manuales, sobre trato de personas detenidas, para la participación directa o indirecta por agentes del Estado, tenemos la aplicación del principio víctima. Este principio es muy importante y algo novedoso en Latinoamérica, aunque generalmente no se ha llevado a cabo en el Estado mexicano. Pero debemos considerarlo, sobre todo en temas de transición a la democracia o en las transiciones de gobierno que hemos experimentado.

En estas transiciones lo importante es realizar purgas administrativas. Si la desaparición forzada de personas se lleva a cabo con la aquiescencia del Estado, estamos hablando de que hay servidores públicos que están atrás, no están permeando estos delitos. ¿Qué tenemos que hacer? Entran nuevas administraciones, pero conservan las mismas élites en el poder. No. No necesitamos hacer purgas administrativas, pues podrían contemplar, por ejemplo, medidas que no tengan en su historial violaciones a derechos humanos, que no estén señalados como tal. Así como tenemos declaraciones de tres por tres, podemos tener este tipo de aplicaciones. Ese tipo de mecanismos nos resultan muy importantes porque hay señalizaciones para servidores públicos muy contundentes y no se está saneando el servicio público. Este es uno de los mecanismos más importantes en la administración pública que se está implementando en Latinoamérica. Otro concepto es el ocultamiento de la víctima o la negativa a informar.

Políticas públicas desde la Legislatura

Elizabeth Gómez Bernal

El poder legislativo del Estado de México cuenta con dos atribuciones exclusivas que inciden en el ámbito de las políticas públicas: expedir leyes y decretos, y aprobar el presupuesto. Tales facultades están contenidas en el artículo 61 de nuestra Constitución local y, en ese sentido, referente a esas atribuciones legislativas y presupuestales, me gustaría platicarles un poco sobre esas acciones de políticas públicas.

En cuanto a la expedición de leyes y decretos, tenemos, en primer término, la creación de una Comisión Especial, que fue el antecedente de la que hoy es ordinaria, así como la Comisión para dar Seguimiento a la Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres por Femicidio y Desaparición, creada en el 2019.

Dos legislaciones muy importantes son la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado Libre y Soberano de México, publicada el 23 de diciembre de 2019, así como la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas del Estado de México, publicada el 26 de noviembre de 2020 y, finalmente, la creación de una comisión legislativa especializada de carácter permanente denominada Comisión para las Declaratorias de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres por Femicidio y Desaparición, que precisamente tiene entre sus objetivos el analizar aquellas iniciativas de ley, decretos o acuerdos que estén relacionados con la materia de desaparición.

Antes de la declaratoria de alerta de violencia de género por desaparición, no se contaba con una comisión de carácter permanente en la Legislatura que atendiera este tema; sin embargo, por acuerdo de los legisladores y las legisladoras de la LX Legislatura, se creó una comisión especial para atender el tema en materia de desaparición. Esta comisión especial, como su nombre lo indica, es una comisión que en su momento era de carácter temporal y en un principio vino a dar cumplimiento a alguna de las acciones que la Legislatura tenía que cumplir, precisamente derivada de la declaratoria de alerta por desaparición. Esta comisión básicamente sería la encargada del proceso de armonización de las leyes relacionadas con el problema de la desaparición forzada y la desaparición de personas cometida por particulares. Dicha comisión fue la encargada de realizar el proceso legislativo, previo al dictamen, de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares para el Estado Libre y Soberano de México.

Toda ley, para poder ser construida o presentada, requiere de algunos elementos de oportunidad: ser viable y sujetarse a un proceso legislativo. En este caso, algunos elementos que permitieron la expedición de esta ley son los siguientes:

- 1) en primer lugar, teníamos que dar cumplimiento a una alerta de género declarada en nuestro estado en materia de desaparición;
- 2) por otra parte, ya contábamos con una ley marco, es decir, una ley general cuyo artículo transitorio del decreto de expedición obligaba a las legislaturas a armonizar su legislación local con esta ley general, y
- 3) finalmente, debíamos dar cumplimiento a algunas recomendaciones internacionales en la materia (en específico, del Comité contra la Desaparición Forzada de Personas de la Organización de las Naciones Unidas, quien reiteró su recomendación al Estado mexicano para que las legislaturas locales armonizaran sus legislaciones locales, precisamente con la ley general).

¿Cómo se llevó a cabo el proceso? Previo al dictamen se desarrollaron cinco mesas de trabajo en las que participaron colectivos de víctimas y diferentes dependencias y organismos que eran operadores o que eran destinatarios de la norma. Este proceso de construcción, que se eligió bajo el principio de participación conjunta, fue favorable, porque finalmente permitió enriquecer la iniciativa de ley, que fue presentada originalmente por la comisionada Sotelo.

Gracias a este estudio, en donde contamos con la asistencia técnica de dos organismos internacionales, como fue el Comité Internacional de la Cruz Roja y la agencia especializada de la ONU en la materia, se logró mejorar la iniciativa de ley en algunos ámbitos muy importantes. Por ejemplo, se fortaleció el mecanismo de coordinación en materia de prevención, investigación y búsqueda de personas, cuya presidencia recayó en la Secretaría de Justicia y Derechos Humanos y, como secretaria técnica de este mecanismo, precisamente, la Comisión de Búsqueda de Personas. Este es, básicamente, un mecanismo que sirve para coordinar los esfuerzos institucionales de las diferentes autoridades involucradas en la búsqueda de personas.

Cabe señalar que en la iniciativa original no se contemplaban tres instituciones o representantes de dependencias importantes. Tal es el caso de: 1) la o el comisionado ejecutivo de Atención a Víctimas del Estado de México, 2) la persona titular de la Coordinación General de Servicios Periciales de la Fiscalía estatal, y 3) el o la vocal ejecutiva del Consejo para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas.

Por otra parte, se fortaleció el Consejo Estatal Ciudadano, que, como sabemos, es un órgano de consulta ciudadano precisamente de la COPE y de las autoridades que conforman el mecanismo, el cual tuvo un reconocimiento particularmente especial de la agencia de la ONU, porque se fortaleció el primero de los sectores que lo conforman, que es el sector familiar, mismo que se conforma actualmente por ocho familiares de personas desaparecidas, de ocho regiones del Estado de México, en las que fue dividida la entidad.

Por otra parte, se construyó o se estableció dentro de la ley —es decir, se institucionalizó— el Fondo Estatal de Desaparición, que permite contar con recursos de manera inmediata para la adquisición o arrendamiento de equipo que resulte necesario para llevar a cabo acciones de búsqueda de personas.

Algo que también es muy importante —y por lo cual nuestra ley ha recibido un reconocimiento especial— es que se haya eliminado el término de la figura de “persona no localizada”, que implicaba que cualquiera que se encontrara ausente, con o sin prescripción de delito, fuera considerada desaparecida y, así, se activaran sin demora y en la totalidad de los casos las herramientas legales para su búsqueda. Estas fueron las fortalezas de nuestra Ley de Desaparición, que, precisamente, surgen a partir de las propuestas formuladas por los colectivos, por los representantes de las organizaciones de la sociedad civil.

Posteriormente, esta ley también obligaba a crear una Ley para la Declaración Especial de Ausencia, atendiendo precisamente a una serie de peticiones provenientes de familiares y colectivos. Una acción de política pública de relevancia por parte de la Legislatura para la protección de los derechos de las personas desaparecidas es la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas del Estado de México, que fue aprobada por la Legislatura el 26 de noviembre 2020.

De manera sucinta, ¿cuáles son los beneficios de la ley? En primer término, permite reconocer la ausencia de la persona desaparecida, pero siempre presumiendo que se encuentra con vida, garantizando con ello que el Estado continúe con la investigación, búsqueda y localización de la misma. También se asegura la continuidad de la personalidad jurídica de la persona desaparecida bajo un proceso acotado a seis meses. Anteriormente, los plazos judiciales eran mayores. Primero se debía tramitar una declaración provisional de ausencia por desaparición de personas y, a partir de esta declaración, se contaba con seis meses para emitir una declaración definitiva de ausencia.

En esta ley también se establece como legislación supletoria a la ley general; a diferencia de la anterior, que no contaba con esta supletoriedad, y únicamente refería que serían legislaciones supletorias el Código Civil y el Código de Procedimientos Civiles. En esta también se estipula que, en el caso de personas con declaración especial de ausencia, si son servidoras públicas, se les otorga la protección de sus derechos laborales, como el escalafón y la antigüedad. También se suspenden los pagos con motivos del crédito para la adquisición o mejora de vivienda. A las personas beneficiarias en materia de seguridad social se les reconocen y se les conservan sus derechos y beneficios que establece la ley, entre otros.

En agosto de 2021 se creó —con carácter permanente— una comisión encargada de atender el tema de desaparición. En este sentido, la Legislatura del Estado de México se encuentra trabajando con mujeres para formular la iniciativa de reforma para prevenir y eliminar el femicidio, y uno de los temas torales de la iniciativa es precisamente el tema de desaparición. En este caso, la iniciativa comprende la reforma a 13 leyes y cuatro códigos locales. Estas leyes se han dividido en seis paquetes de estudio. Actualmente hemos analizado tres y se han realizado cuatro mesas de trabajo.

Los resultados obtenidos hasta ahora son los siguientes: en primer término, se está aprobando en estas mesas de trabajo, que son previas a la fase de dictamen, la del Comité de Movilidad. ¿En qué consiste esta atribución? En que el Comité de Movilidad deberá generar e implementar políticas públicas y programas que incentiven el uso de herramientas tecnológicas para la prevención y atención de las desapariciones en el transporte público, con base en el sistema de georreferenciación de la Secretaría de Seguridad; establecer como deber de los servidores públicos de las instituciones de seguridad pública el abstenerse de realizar acciones tendentes a inhibir utilidad o desalentar a las víctimas de desaparición para formular la denuncia; asimismo, no se podrá otorgar o renovar concesión alguna si el concesionario no acredita la capacitación de las y los choferes en temas relacionados con la desaparición de personas.

Finalmente, como mencioné, una de las principales funciones que tiene el poder legislativo es la presupuestal. En esta materia existen nueve programas que ha etiquetado la Legislatura en la materia, siendo útiles para atender y buscar a las personas en la Fiscalía General de Justicia.

En este año, por ejemplo, se han destinado recursos para las unidades de análisis y contexto para la investigación de delitos en materia de desaparición en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, para reparar a las víctimas ofendidas del delito de desaparición; para atender a las niñas, niños y adolescentes en situación de orfandad.

A la Comisión de Búsqueda de personas se le han asignado 15 millones de pesos en este año para operar el Fondo Estatal de Desaparición, y 2 millones de pesos para el funcionamiento del Consejo Estatal Ciudadano que prevé la ley en materia de desaparición.

A la Secretaría de las Mujeres se le otorgaron 260 millones de pesos para atender las dos declaratorias de alerta de violencia de género que pesan en nuestro estado, específicamente el de desaparición, y que en años fiscales anteriores han sido útiles para que los municipios alertados puedan adquirir tecnología para buscar a las personas y localizarlas, ya sea a través de drones y/o equipamiento de sus policías de búsqueda.

También se ha equipado a las unidades de análisis y contexto municipales, además de que con estos recursos se ha capacitado al personal del servicio público municipal en materia de desaparición de personas.

Esto es lo que se ha realizado desde el punto de vista de política pública desde el ámbito legislativo y el presupuestal; sin embargo, aún existen algunos desafíos para la Legislatura.

La Comisión ordinaria —de la cual se ha hablado— es presidenta del Comité Técnico que estudia la legislación. Precisamente, uno de sus objetivos es armonizar la legislación municipal.

Hemos observado que un problema que tenemos es la llamada “desaparición administrativa”, que se produce cuando, a causa de un registro incorrecto, no podemos saber dónde están las personas que han fallecido. ¿Por qué? Porque en los panteones municipales no existe un registro adecuado de las fosas comunes y de los cuerpos que ahí se encuentran. Entonces, estamos analizando en este proceso —en este periodo de receso precisamente— la posibilidad de modificar la legislación a efecto de que, desde la ley, se cree una política pública para que los municipios tengan las bases generales que les permitan armonizar su legislación municipal relacionada con el tema de panteones, y así evitar las desapariciones administrativas.

Importancia de la participación ciudadana en la búsqueda de personas

María Elena Morera Mitre

Vamos a hablar sobre el grave tema del delito de desaparición en México. Creo que no hay nada más grave que la desaparición de un hijo. Yo me acuerdo que mi abuela me decía que no había nada más grave que la muerte de un hijo, porque se supone que se mueren después de los padres. Sin embargo, cuando uno crece en un país como México, donde hay más de 100 mil desaparecidos, entonces te das cuenta de que sí hay algo mucho peor, y es que lo desaparezcan.

De acuerdo con las cifras oficiales —porque en realidad nadie sabe bien a bien cuántos desaparecidos hay en este país—, hay 100 mil personas desaparecidas. De estos casos, solamente el 2% está judicializado. Sí, es muy grave. No podemos pensar que podremos solucionar algo en este país cuando nuestro sistema de seguridad es tan débil. Además de los problemas que hay en materia de seguridad y justicia, enfrentamos otros desafíos, porque hay muchos casos que no deberían llegar al sistema de justicia si la Secretaría de Salud realmente trabajara bien, y la de Educación, y la de Economía. Entonces no tendríamos lo que tenemos. Pero una vez que llegan los casos a las instancias correspondientes, el proceso es tan complejo que las víctimas generalmente terminan siendo revictimizadas.

El Estado de México es considerado la tercera entidad con más víctimas de desaparición, con 11 132 casos. Los únicos dos estados con un problema más grave que el Estado de México son Jalisco y Tamaulipas.

Durante el sexenio del presidente Calderón desaparecieron, o se indicó que estaban desaparecidas, 39 mil víctimas. Luego, con el presidente Peña Nieto fueron muchas más: 97 mil. Nos vamos al periodo de López Obrador: llevan reportadas 73 mil personas desaparecidas. Eso significa que, en los últimos cinco lustros, en este país ha desaparecido mucha más gente que la que había desaparecido con anterioridad. Eso también tiene que ver no solamente con las instituciones del Estado mexicano —que se dedican a desaparecer personas—, sino también, por supuesto, con los delincuentes y con el grado de violencia extrema. No podemos sacar a nuestros hijos al parque, no podemos ir a pasear tranquilos en la noche, sobre todo las mujeres. Las mujeres no podemos salir a tomar una copa y regresar a casa en un servicio de transporte público. Entonces, todo esto es lo que ha generado la violencia del crimen organizado y del Estado, pero también una sociedad que, con los años, se ha ido destruyendo y pulverizando.

Solamente quisiera decir aquí que gran parte de las desapariciones tienen que ver con la intervención de las Fuerzas Armadas en tareas de seguridad. Y cada vez las queremos meter en más cosas. Hay disciplina, lealtad y obediencia entre las Fuerzas Armadas, lo cual no ayuda en temas de seguridad. Las Fuerzas Armadas son muy buenas para muchas cosas, pero no para cuidarnos.

¿A quiénes desaparecen en México? Pues a los más vulnerables. A nivel nacional, a quienes más desaparecen son a los hombres de entre 15 y 40 años; sin embargo, es importante señalar que en el Estado de México desaparecen muchas mujeres entre los 14 y los 24 años. ¿A quién desaparecen? Pues a los más pobres, a las mujeres que tienen que caminar solas, a los niños —cada vez tenemos más desapariciones de niños—.

Hay muchísimas causas de desaparición. Te desaparecen porque te mataron y, entonces, para que no te encuentren, para que sea más difícil la investigación, te desaparecen. Por supuesto, a manos de criminales que reclutan, ya sea forzada o voluntariamente, pero al final termina siendo una esclavitud, porque, una vez que entran los jóvenes, difícilmente salen. Lo usual —según la ONU— es que los principales perpetradores de la desaparición sean los agentes del Estado o los miembros del crimen organizado.

También se desaparece a personas en pobreza, personas que son levantadas o engañadas mediante falsas propuestas de trabajo. Ahora, con las redes sociales, las jovencitas se involucran en relaciones con

personas desconocidas —por supuesto, no es culpa de ellas— y son engañadas y contactadas por redes de trata. Aquí es donde vemos que, si no funciona el sistema en México para que cada día tengamos trabajos bien remunerados y podamos vivir mejor, si no funciona nuestro sistema de salud y nuestro sistema educativo, pues al final todo le llega al sistema judicial.

Otra cosa que me parece importante destacar es el incremento de los colectivos de mujeres que buscan a sus hijos en todo el país. Yo me acuerdo, hace unos años, de que yo solamente sabía, por ejemplo, de Sonora o de Veracruz. Sin embargo, hoy en casi todos los estados hay mujeres buscando a sus hijos. Yo entré en esto cerca del año 2002. Luego en el 2004, hicimos una gran marcha ciudadana, y la verdad yo sí tenía la ilusión de que íbamos a construir cosas muy buenas en el Estado mexicano y que para el 2020 yo ya me iba a retirar del activismo, pero me equivoqué ampliamente.

También me parece importante reiterar que las mujeres que sufren revictimización son personas estigmatizadas por la extorsión y las represalias. No solamente por parte de los criminales, sino principalmente a manos de los agentes del Estado. Y aquí me parece que el poder judicial puede hacer mucho, porque es tristísimo que una víctima llegue con la autoridad y esta le diga que su hija tuvo la culpa porque iba vestida de minifalda y estaba maquillada. Muchos de los actores del sistema de seguridad y justicia terminan revictimizando a las víctimas porque creen que así se van a deshacer de ese caso, pero lo único que hacen es dejar a la gente mucho más enojada que cuando llegó, cuando muchas personas lo único que quieren es que alguien las escuche y les ayude a transitar su pena.

La ONU también nos ha dicho que la impunidad en México se debe al rezago estructural, que favorece la reproducción de la impunidad. Y pues sí. Sin duda nos portamos muy mal los mexicanos, pero cuando pasamos a Estados Unidos nos educamos. Y lo único que nos educa es saber que, si cometemos un delito en ese país, lo más seguro es que nos detendrán. En cambio, aquí, como no tenemos esa paz, todo nos da igual. ¿Y los delitos? Cada día se cometen con más saña, son más atroces. Entonces, lo que nos urge es generar políticas públicas diferentes a las que estamos haciendo. Si ya llevamos 15 años con los militares en las calles, y ya vimos que fracasó esa política de seguridad, ¿por qué tenemos que ser tan insistentes cuando hay otras opciones, como preparar mejor a las policías, a los ministerios públicos y a los jueces?

Urge, por supuesto, invertir el dinero donde tiene que estar, o sea, no podemos pensar que vamos a tener buenos policías, ministerios públicos, un buen sistema penitencial, si no somos capaces de pagarles bien y, además, de capacitarlos bien y controlarlos bien. Parece que eso es lo más importante.

Por supuesto, se necesitan mapear las zonas con mayor vulnerabilidad. Es increíble que siga desapareciendo gente de las mismas comunidades y que, a pesar de ello, no haya sistemas de protección suficientes para este tipo de comunidades. Me dio risa, pero más que risa, coraje, ver el presupuesto destinado a la Comisión Nacional de Víctimas, que en este año fue de 47 millones de pesos. ¿Neta? Es ridículo. Si se tiene que buscar a 100 mil víctimas, un presupuesto de 47 millones no alcanza para nada. ¿Saben ustedes cuánto tiene de presupuesto el Ejército, la Marina y la Secretaría de Participación Ciudadana y Progreso (la federal)? ¿Saben cuánto se tiene entre esas tres instituciones? 235 mil millones de pesos. O sea...

¿Dónde está el dinero para buscar a nuestros desaparecidos?, ¿para la Comisión de Búsqueda?, ¿para la Comisión de Víctimas? Pues la verdad no lo sé. Las fiscalías también tienen un presupuesto ridículo. Así no podremos caminar en México. Pareciera que no tenemos claro cuáles son nuestras prioridades.

Y bueno, hay más cosas por hacer. Por supuesto, fortalecer el Registro Nacional de Personas Desaparecidas, porque no tenemos muy claro el sistema de monitoreo. También reforzar la protección a las familias buscadoras —esto es importantísimo—, acompañar a las familias que están buscando a sus hijos.

Políticas públicas desde la Legislatura

Karina Labastida Sotelo

Quisiera empezar con las siguientes palabras: “Seguramente me fui sin mi voluntad, quizás para siempre, quizás algún día, quizás sin vida, dejando una eterna interrogante entre los que me esperaron y me buscaron, pero soy quien trata de ser escuchado a través de los gritos desesperados de los que aún esperan”. Así hablaría un desaparecido si pudiera.

El término “desaparición de personas” ha sido acuñado de forma social, jurídica y política; sin embargo, la desaparición está ligada a la comisión de distintos delitos y diversos factores de causa. Nuestro país atraviesa hoy una crisis que no solo ha sido definida por la violencia y la persistencia de elevados índices de homicidios y secuestros, sino además por una serie de violaciones a derechos humanos que han afectado sistemáticamente nuestra vida individual y comunitaria, repercutiendo de manera negativa en nuestro tejido social, que es lo que debemos atender para que las realidades de nuestra sociedad puedan cambiar. Y tiene que ser un esfuerzo mancomunado de la sociedad, del Gobierno, para que exista un acceso pleno a la justicia, para que acabemos con la impunidad.

Me gustaría poner en contexto algunos datos del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas. En el periodo del 15 de marzo, según este registro nacional, de las 249 499 personas desaparecidas y no localizadas, el 58.21% son hombres y el 41.55% son mujeres.

Referente a los estados que tienen el mayor número de reportes de desapariciones, vamos a encontrar a Jalisco. Desde enero de 2011 hasta septiembre de 2019, los municipios con mayor número de personas desaparecidas en el Estado de México son: Ecatepec, con 804; Toluca, con 516; Chimalhuacán, con 339; Ixtapaluca, con 232, y Cuautitlán, con 200.

Ante este problema, en el Estado de México se han creado diversas instituciones para atender la crisis que existe por el tema de desaparición. Entre ellas se encuentra la Fiscalía Especializada, la Comisión de Búsqueda de Personas para el Estado de México y la Comisión Ejecutiva para Atención a Víctimas del Estado de México. Por ello, las políticas públicas emprendidas desde la LXI Legislatura del Estado de México están enfocadas en el fortalecimiento de las opciones especializadas, así como en los instrumentos normativos que los regulan, por supuesto, generando un mayor presupuesto para su accionar.

Por tanto, es impostergable la generación de políticas públicas integrales que nos permitan atender las causas estructurales de lo que muy claramente representa una violación grave a los derechos humanos que vulneran de manera multifactorial el desarrollo en general de una sociedad. Las áreas de búsqueda, investigación e identificación deben ser fortalecidas con personal e infraestructura: mecanismos efectivos que permitan el acceso a la justicia, pero, sobre todo, que garanticen la aparición con vida de las personas a quienes se busca. La apuesta debe seguir siendo la prevención.

Es inadmisibles que, en la mayoría de los casos, no se tomen medidas para la localización de las personas desaparecidas de manera efectiva e inmediata. La corresponsabilidad convencional y constitucional de todos los órdenes y niveles debe traducirse en evitar la desaparición, y no solo en sofisticar mecanismos de reconocimiento de restos —en el mejor de los casos—, lo cual, por supuesto, nos alejaría de una posible solución.

Asimismo, las comisiones de búsqueda deben dar un acompañamiento integral a las familias. Generar indicadores que permitan identificar factores de riesgo con análisis multidisciplinarios para el desarrollo de políticas más específicas. Entiendo las problemáticas de los distintos contextos y territorios, puesto que la generación de registros de desapariciones es insuficiente y realmente no soluciona el problema, ni pueden constituirse, en sí mismos, como medidas compensatorias. Para profundizar en ello, las políticas de educación deben erradi-

car la deserción escolar por falta de oportunidades y acceso equitativo. Al mismo tiempo, las políticas de prevención de la violencia integral se deben cuidar.

Asimismo, en la era de lo virtual se vuelve urgente la necesidad de legislar sobre el control y regulación de las plataformas digitales, sin vulnerar la libertad de expresión, garantizando que estas plataformas no constituyan catalizadores ni factores de riesgo, pues actualmente están identificados como los principales vehículos hacia las redes de trata, explotación, esclavitud, asesinatos y, por desgracia, desapariciones. No trabajar con las autoridades del Estado nos colocaría en una condición de omisión que podría agravar este problema, debido a una injustificable inacción institucional.

Por ninguna desaparición más. Estamos obligados a prevenir este problema y a presentar con vida a quienes, al día de hoy, estén ausentes. Todos y todas tenemos que construir una sociedad más justa, más libre y más humana.

Panel IV

Implicaciones y consecuencias
jurídicas en la desaparición voluntaria
e involuntaria de personas

Delitos y responsabilidades

María de Lourdes Lozano Mendoza

La desaparición forzada de personas en nuestro país supone un gran compromiso. Hasta últimas fechas empezó a cobrar una mayor preocupación y visibilidad. No es que no ocurriera la desaparición —aclaro—, simplemente que ahora parece ser que nuestro país se convirtió en un camposanto y son múltiples las fosas que se han encontrado, donde hay personas que ni siquiera han sido identificadas. Un hecho sumamente lamentable para nuestro país.

La desaparición forzada es una conducta pluriofensiva que se ha abordado en diversos estudios, así como en pactos internacionales, donde se reconoce que hay una afectación múltiple: se priva a una persona de la libertad y de la posibilidad de ejercer sus derechos de defensa. No tiene ningún derecho procesal, porque se le esconde y, en el inter, todavía se pueden presentar otros eventos que van a generar una mayor afectación: no se va a informar su localización, puede ser víctima de maltrato, de tortura, etc. El problema que teníamos en nuestro país es que no existía una figura delictiva de desaparición forzada y —perdonen la expresión— se forzaba la conducta, semejaba más a una privación ilegal, a un secuestro y ahí quedan muchas conductas pendientes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció por primera ocasión sobre el tema de la calidad o el tipo de delito de que se trata, a partir de algún asunto que llegó en los años setenta: la famosa Guerra Sucia. A fin de cuentas, la Suprema Corte dijo que no hay prescripción.

Hoy ya tenemos una legislación especial que tipifica el delito, y vamos a encontrar una cantidad de conductas que pueden ser constitutivas de delito, en donde se involucra a aquellas personas que de manera directa realizan la privación de la libertad, pero incluso también a aquellos que, sin haber sido los perpetradores, pudiesen ocultar información sobre el hecho.

¿Qué retos vamos a tener con estas figuras delictivas que se parecen a otras, como a la privación ilegal de la libertad, al secuestro o a un tema de trata de personas? Y aquí lo más importante: es idéntico. Explicar la conducta para lograr una de las vertientes que tiene esta — no solamente conocer la verdad histórica, sino también sancionar a los responsables a partir de eso—. Ahora nuestra ley tiene características muy peculiares, generalidades que están ya perfectamente establecidas en la ley. Expresamente se estipula que no hay posibilidad de decretar una prescripción, son delitos perseguibles de oficio. Si son perseguibles de oficio, no hay posibilidad de conceder el perdón, son delitos permanentes y continuados. Aunque eso ya estaba definido jurisprudencialmente, ahora nuestra propia ley nos lo establece, y esto es relevante, porque el delito no cesa hasta que se localiza a la víctima, viva o muerta, pero se debe localizar.

Mientras tanto, el delito tiene impacto, seguramente porque, a efecto de sancionar a una persona, no es lo mismo que la víctima estuviese privada de la libertad 15 días, un mes, tres años o cuatro años. Para el fiscal no hay posibilidad de archivar temporalmente estas carpetas, aun cuando se piense que ya no hay nada más que investigar. A veces se llega a esos momentos en los que piensa: “Hice 2, 3, 20, 50 tareas, y estoy en una encrucijada, ya no se me ocurre nada más”. Aun en esos supuestos no puede archiversse una carpeta. La obligación es que ante cualquier información que pueda existir se debe reactivar la búsqueda y la investigación.

Este tema de la prescripción es muy importante. Algunos de los criterios se establecieron en la época de la Guerra Sucia, cuando se estaba buscando sancionar a quienes privaron a los miembros de la Liga 23 de septiembre, etc. Se dio que el delito prescribió con el criterio de la Suprema Corte, porque se dijo que es un delito continuado. Esta prescripción no podría darse sino a partir de que se consumara y se concluyera el delito, es decir, en el momento en que se localiza a la víctima, pero ahora la legislación lo prohíbe. Ello quiere decir que ni aun localizando a la víctima puede hacerse un cómputo para

efectos de prescripción, y hay un mayor rigor para los sujetos que son imputados de esta conducta. No solo porque las penas son altas, sino también porque no hay posibilidad de un medio de oportunidad, no hay posibilidad de que se dé alguna solución alterna, o sea que tienen que ir a juicio: no hay posibilidad de conceder amnistía ni tomar ninguna medida que pueda, aparentemente, generar impunidad. Por lo mismo, es un delito que necesariamente merece una prisión preventiva oficiosa.

Es parte de este refuerzo que se hace para lograr que se den estas sanciones ahora en materia de extradición igual. Si se menciona que en realidad esta desaparición forzada se encuentra vinculada a motivos políticos, la propia ley nos dice: “No, esto no se considera en esos términos, no hay posibilidad de negar una extradición, ni aun alegando que se trata de cuestiones políticas”. Entonces, se agiliza el trámite.

Pero también está prohibido entregar a un Estado extranjero una persona respecto a la que se pudiera tener la sospecha de que en otro país pueda ser víctima de desaparición forzada. Esto significa que la tutela va más allá, y que estas generalidades son, entonces, “Sí lo desaparecí, pero estoy con exclusión del delito”, ni como una causa de justificación de alguno que está cumpliendo una orden. Esto quiere decir que se va a sancionar.

Tampoco vale argumentar circunstancias especiales, como la guerra. Este es un caso de emergencia, no hay excusa, aun en cualquier caso. Es importante, porque recordemos que va a haber un ente oficial, un servidor público detrás, y es muy fácil que se diga: “Pues no le digo a mi subalterno, mi subalterno participa y él, como tiene que obedecer mis órdenes, lo va a realizar”. Bueno, eso no. Para alguien que se encuentra en ese supuesto de subordinación, que se niega a realizar la conducta, el Estado tiene que protegerlo, y si la comete no puede decir que estaba cumpliendo una orden. Bueno, puede decirlo, pero no le va a servir de nada. Esa es, en muchas ocasiones, la justificación para eludir algún tipo de responsabilidad.

Pero ¿cuál es el delito de desaparición forzada? En el artículo 20 encontramos la desaparición forzada por particulares y vamos a tener también la desaparición cometida por agentes estatales, así como los delitos conexos a la desaparición. Nuestra legislación nos está marcando conductas que van a sancionar un gran marco, en un amplio abanico de posibilidades, para que nadie se escape, y todas las sanciones son muy altas. Veamos lo que establece el artículo 27.

Es un delito complejo, y ahorita ustedes van a verificar que sí nos puede generar la inquietud de hasta dónde se parece a la privación ilegal. El artículo 27 nos dice que comete el delito de desaparición forzada el servidor público o autoridad que prive de la libertad a una persona. ¿Qué quiere decir? Su activo puede ser un servidor público o un particular, pero primero nos pide que se prive de la libertad; enseguida señala la abstención o negativa a informar sobre su paradero, y luego nos dice que, además, debe haber sido efectuada con la aquiescencia de algún servidor público. Esa es la nota distintiva en relación con las otras conductas. Primer delito complejo, porque privación ilegal de la libertad la tenemos en todas las legislaciones penales del país. El problema es la comprobación de estos elementos. El segundo elemento complejo es que normalmente las personas no van a decir que efectivamente tienen a un individuo privado de la libertad ni nos van a informar en dónde se encuentra: “Pues no voy a decir dónde está”. Ese es el problema con esa conducta.

Además, nos agrega que detrás de ello está la aquiescencia de un servidor público, es decir, que ha externado su autorización. Pareciera muy complejo comprobar este delito, pero no se preocupen, porque tenemos otras conductas, quizá más sencillas en su comprobación, pero igual son sancionables.

El problema casi siempre es decidir dónde buscar y distinguir entre desaparición forzada. Aquí vale mucho la pena que recordemos que nuestro deber ante una denuncia de desaparición forzada es actuar bajo ese supuesto y no a partir de prejuicios, ni pensar cosas como: “Se fue con el novio, seguramente ya no quería estar en su casa”. No. Hay una denuncia de desaparición, y tenemos que verlo así desde el principio, desde que se hace la denuncia, para actuar con la mayor diligencia. Esta diligencia es obligada para todos.

Siguiendo con el delito de desaparición forzada, el artículo 28, en abstracto, nos dice que no solo se sanciona a aquel que priva de la libertad a la persona, sino también a aquel que se niega a dar información o que se abstenga de hacerlo, para lograr primero conocer de la conducta de privación y, obviamente, el paradero de la víctima. Además, si cuenta con la autorización de un servidor público, la responsabilidad incluye al superior jerárquico, incluso cuando no haya intervenido, porque su obligación es que estas conductas no ocurran. Entonces, ahí vamos a tener también la posibilidad de que el superior jerárquico pueda ser sancionado, y esto implica un compromiso del Estado y de todos

aquellos que se dedican al servicio público, sobre todo a los temas de procuración de justicia.

El compromiso es grande. Hay que vigilar estas conductas, no tenemos de otra. Esto me hace recordar el fenómeno grave que hubo en Argentina, de las Madres de la Plaza de Mayo. Sí había desaparición forzada. Y luego se aprovechaban de los hijos nacidos de las mujeres desaparecidas y los criaban como propios, como sus hijos. Muchos años después se logró la identificación por parte de las abuelas de aquellos hijos que habían nacido durante el cautiverio, y que después eran criados por los mismos agresores.

Nosotros también contemplamos en nuestra legislación el delito de desaparición forzada, cuando no se hace entrega de alguna persona que haya nacido cuando su madre ha sido privada de su libertad. Imagínense el pesar de no solamente perder a una hija, sino que además en ese inter la embaracen y tenga un hijo, y este desaparezca. Para esto también tenemos este delito.

Las penas, reitero, son elevadas y me parece muy justificado agravar este delito si se trata de alguna persona que esté en una situación de vulnerabilidad. Si se trata de una mujer, si esta mujer se encuentra embarazada, si se trata de un menor, si se trata de periodistas, si se trata de defensores de derechos humanos. Todas estas conductas agravan. Algo que también llama la atención es si se trata de un servidor público, por que, a fin de cuentas, también por ahí puede ser.

Estamos viviendo momentos muy complejos con la delincuencia en general. Creo que no necesito hacer mayor explicación al respecto. Lo vemos, y ya hasta nos acostumbramos a la expresión “levantón” como si fuera algo cotidiano, aunque eso no debería ser. Estamos normalizando lo que no debería ocurrir, esto es parte de la realidad. Tenemos estas conductas agravantes y, por lo mismo, también debemos premiar a quien proporciona información, porque, a fin de cuentas, lo que se busca es conocer la verdad de los hechos, localizar a las víctimas, dar tranquilidad a las familias y sancionar a los responsables. Me parece que no puede darse una cosa sin la otra, y por eso las atenuantes tienen ese enfoque: buscar que si alguien proporciona información, si realmente da la pauta para poder localizar a las víctimas, para poder conocer la verdad de los hechos o para localizar a un niño o niña nacida en un cautiverio, todo eso puede ser premiado con una disminución de la pena. No son perdones, sino disminuciones, solo que las aportaciones deben ser efectivas: si doy información y esta resulta efectiva,

puede obtenerse una disminución de la pena, que no es un perdón, sino una manera de lograr el objeto de esta legislación.

Una de las novedades que tenemos es la desaparición realizada por particulares. Creo que el primer delito lo vamos a distinguir mucho más fácil que este segundo en relación con otras conductas. En esos casos, tanto las autoridades del Ministerio Público como los jueces tenemos que esmerarnos en definir, y en el caso de los tribunales, fijar criterios para que quede clara esta conducta de desaparición forzada cometida por particulares.

Obviamente nos dice “privar de la libertad una persona”, y lo curioso es “para ocultar el paradero de la víctima”. Aquí no necesitamos que participe un servidor público. Este delito se parece un poco más a la privación de la libertad en general, pero creo que la nota distintiva se da precisamente en este ánimo de no dar a conocer cuál es la suerte de una víctima. La propia ley también nos habla de que dentro de esta figura puede darse el delito por no entregar a un hijo que nació durante la privación de la libertad forzada.

“Es que yo no participé”, pero incineraste, sepultaste y solo desintegraste a una persona que había sido víctima de desaparición. No tuviste nada más que ver que incinerarlo. Entonces, sí sabías de esta conducta. Si esto lo haces con la finalidad de que no se conozca la conducta, entonces también en esta situación se va a sancionar a cualquiera que intervenga.

Declaración especial de ausencia

Cecilia Moreno Luna

Vamos a iniciar con un dato estadístico. De acuerdo con el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, entre el 15 de marzo de 1964 y el 16 de mayo de 2022, en total 245 528 personas han sido reportadas como desaparecidas. Dentro de esta cifra se contienen tanto a las personas no localizadas como a las localizadas. Pero hay 100 mil personas no localizadas. No se sabe en dónde están, quién se las llevó, cómo se encuentran, si viven, si mueren. Las entidades mexicanas con mayor número de reportes de personas desaparecidas son: en primer lugar, Jalisco; en segundo lugar, Tamaulipas y, en tercer lugar, el Estado de México. Ello es realmente preocupante, porque al mes de mayo de 2022 teníamos casi 12 mil reportes de personas desaparecidas.

Es una incertidumbre que mata: desconocer el paradero de una persona, de un familiar, de algún colaborador, de cualquier persona. Realmente mata y lacera a la familia, a la sociedad y a todas las personas alrededor de la persona desaparecida.

Hoy en día tenemos una crisis en México por desaparición de personas. Tenemos niños, niñas, adolescentes, mujeres, hombres desaparecidos. A dicha conducta se le denomina un delito de lesa humanidad, y ciertamente no debemos perderlo de vista.

No solamente debemos centrarnos en el tema de la desaparición forzada de personas cuando es cometida por los agentes del Estado; también debemos enfocarnos en la desaparición cometida por particulares. Es de verdad lastimoso ver a las personas que buscan a un fami-

liar sin saber si está bien, si comió, si durmió, si tiene frío, sin saber si está vivo.

Decía mi abuelita: “Prefiero tener un hijo muerto que un hijo perdido, porque por lo menos sé dónde voy a ir a llorarle”. Esa incertidumbre de no saber qué pasó con él, cuál fue la razón por la cual se lo llevaron y quién se lo llevó puede romper, destruir a una familia. Tenemos, por un lado, a la víctima desaparecida y, por el otro, a la familia. ¿Y ahora qué hacemos?, ¿cómo seguimos?, ¿hacia dónde vamos?, ¿quién nos va a ayudar? En el caso de la mamá, que posiblemente no estaba involucrada en las actividades económicas para allegar de los satisfactores a la familia, ¿cómo va a sobrevivir?, ¿cómo va a mantener a sus hijos?, ¿cómo van a pagar la casa que obtuvieron a crédito?, ¿cómo va a responder a los acreedores, a lo mejor de su marido, que le están reclamando?

La Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, que fue adoptada por la ONU el 20 de diciembre del 2016, nos da una definición de lo que se entiende por *desaparición forzada*. Hay que destacar que, a diferencia de la Convención interamericana, la Convención internacional considera a esta desaparición no solamente como la privación de la libertad en cualquiera de sus formas, sino que también considera el secuestro, el arresto, la detención.

Otro tema que me parece importante destacar es que la Corte se pronunció en el sentido de que ese delito no prescribe, ni la acción penal, ni tampoco prescriben las penas, ni los delitos relacionados con la desaparición forzada. Sin embargo, en la Convención internacional sí se habla de una prescripción de la acción penal en delitos de desaparición, y ahí se determinó que cada Estado tomaría las medidas necesarias para que ese plazo de prescripción se fuese prolongando. No obstante, en la Convención interamericana se establece que son imprescriptibles tanto la acción penal como las sanciones; entonces, la Convención interamericana es mucho más garantista. Esta fue adoptada por la Organización de los Estados Americanos en 1994, es decir, más de 10 años antes que la Convención Internacional.

Ahora bien, dentro del orden jurídico también tenemos a la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda, que establece los delitos y las sanciones, y determina que no prescriben la acción penal ni las sanciones, y tampoco procede el archivo. A

nivel federal, como local, contamos con la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas en el ámbito de su propia ley, y desaparición cometida por particulares.

Me voy a centrar en la del Estado de México. Aquí se va a establecer la coordinación entre el estado y municipios, justamente para la búsqueda de personas. El mecanismo estatal de coordinación en materia de investigación regula también a la Comisión de Búsqueda de Personas en el Estado de México. Como nota esencial, me gustaría destacar que, además de los derechos ya conocidos —derecho a la verdad, al acceso a la justicia, a las garantías de no repetición y aquellos que se establecen en otros ordenamientos legales en esta ley—, también establecen derechos específicos para las víctimas y —muy importante— derechos para los familiares de las víctimas y para aquellas personas legitimadas por la propia ley o que tienen un interés jurídico en el caso.

De la ley específica que vamos a abordar hablaré de la declaración de la desaparición de una persona. Me refiero a una declaración judicial que permite que se cumpla con el principio de presunción de vida, que es de los principios que más destacarían junto con el de ser restituido en sus bienes y derechos en caso de ser encontrado con vida.

A través de esta declaración de ausencia, que emite una autoridad jurisdiccional, de alguna forma se establecen derechos para los familiares. También se puede disponer de bienes cuando solo se ha hecho la declaración. Entonces, se garantiza este derecho a ser restablecidos sus bienes y sus derechos en caso de ser encontrado con vida; y en cuanto a los familiares de las víctimas encontramos el derecho a ser informados de manera oportuna sobre aquellas acciones de búsqueda tendentes a la localización de la persona desaparecida, pero además a participar de manera activa en la búsqueda.

El fundamento, que a su vez nos remite a la Ley para la Declaración Especial de Ausencia por Desaparición de Personas en el Estado de México, es el artículo 87 de la Ley en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares en el Estado de México. Aquí se establece la posibilidad para los familiares y para las personas legitimadas de solicitar a la autoridad jurisdiccional que emita la declaración especial de ausencia por desaparición.

Tenemos que ni el Código Civil ni el Código de Procedimientos Civiles del Estado de México establecen de alguna forma la declaración de ausencia por desaparición de personas; sin embargo, la tenemos en

esta ley especial de declaración de ausencia. Es un procedimiento especial que tiene por objeto, en primer lugar, definir la situación jurídica de un desaparecido; en segundo lugar, asegurar la protección de sus familiares y quienes tengan un interés jurídico. No se deja de lado a la familia —muchas veces hablamos de la víctima, pero ¿qué pasa con la familia, que es verdaderamente importante, por todas las implicaciones periféricas a la aparición de una persona?—.

También me parece importante destacar que, a falta de una disposición expresa, en esta ley podemos aplicar supletoriamente el Código Civil para el Estado de México y el Código de Procedimientos Civiles para el Estado de México, así como la Ley en Materia de Desaparición Forzada y Desaparición Cometida por Particulares del Estado de México. Mucho ojo: supletoriamente y siempre en todo aquello que mayormente beneficie a las víctimas, a los familiares y a las personas legitimadas jurídicamente. Y se rige bajo diversos principios, como el de buena fe, el de gratuidad, de celeridad —y este último lo destaco porque pareciera que entre esta Ley de Declaración Especial de Ausencia para el Estado de México y el Código Civil para el Estado de México existe una disparidad entre los plazos que se marcan—.

No es así, porque aquí estamos hablando de la declaración especial y los plazos se acortan. Una de las razones por las que se emitió esta ley es justamente porque en el debate correspondiente se consideró que ya bastante afectación y pesar tenía aquel familiar como para alargar aún más los plazos, como lo comentaba al inicio. Solo se requieren soluciones rápidas para afrontar estos problemas que se presentan. Por eso es que destaco la importancia del principio de celeridad.

Desde luego, también se requiere adoptar un enfoque especializado, considerando para aquellos grupos vulnerables el principio de igualdad y no discriminación, interés superior de la niñez y máxima protección. Esa máxima protección se refiere a la persona desaparecida, pero también se refiere a la protección de los derechos de los familiares y de quienes tengan un interés jurídico en la declaración especial de ausencia. También resulta trascendente la perspectiva de género y la presunción de vida: esto es un principio básico.

Ahora bien, ¿quién puede solicitar la declaración especial de ausencia? No hay un orden de prelación; la podrá solicitar directamente el familiar o su representación, el agente del Ministerio Público de la Fiscalía Especializada sobre Personas Desaparecidas y a través de su asesor jurídico en representación de la Comisión Ejecutiva de Víctimas

del Estado de México. De igual forma, la puede solicitar quien acredite tener un interés jurídico para litigar y defender los derechos de la persona desaparecida, así como la persona que tenga una relación sentimental-afectiva y de confianza, pero siempre y cuando sean inmediatas y cotidianas con la persona desaparecida.

Hay un requisito previo para la declaración especial de ausencia: una denuncia por parte de los familiares o quien esté legitimado por la ley, o una investigación ante la fiscalía especializada. Otra opción puede ser que haya existido un reporte ante la Comisión Nacional de Búsqueda o, en su caso, que exista una queja ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos o ante la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México. Este es un requisito previo para solicitarla.

Podemos solicitar la declaración especial de ausencia ante un juez de lo familiar dentro de los tres meses siguientes contados a partir de aquella denuncia, es decir, cuando ya tenemos abierta nuestra investigación de la queja o del reporte ante las autoridades.

Una vez que se ha presentado la solicitud, ¿qué posibilidades va a tener el juzgado? Una es admitir la solicitud, cuando se considera que se reúnen todos los requisitos —desde luego, con la obligación que tiene el juzgado de suplir, o sea, hacer una máxima suplencia de la deficiencia de planteamientos—, dentro de los cinco días siguientes a aquel en el que se ha presentado la solicitud. Si estima que se requiere mayor información, puede solicitarla tanto a la Fiscalía Especializada como a la Comisión de los Derechos Humanos o, en su caso, a la Comisión de Búsqueda.

En el caso de las comisiones, tanto de derechos humanos como de búsqueda, ya sea a la estatal o las nacionales, van a requerir que le envíen copias certificadas de todos los antecedentes con los que cuenten, relacionados con aquella denuncia o reporte, y que puedan ser útiles para decidir sobre la declaración específica y de ausencia. Les van a conceder cinco días para tales fines. De igual forma, esta información va a ser útil porque, si al momento de verificar la misma el juzgador advierte que requiere de mayores elementos, va a llamar a las personas con interés jurídico, a quien desde luego haya hecho la petición, a través de edictos, y aquí viene un cambio con relación con el Código Civil, en el que se establece un mayor número tanto de edictos como de espaciamento entre un edicto y otro: en esta ley se establece que entre cada uno de estos tres edictos solamente mediarán cinco días.

Los edictos se van a publicar en la *Gaceta Oficial* y, desde luego, también se establece por la propia ley que se pueden publicar en las páginas oficiales de las respectivas comisiones, tanto de búsqueda como de derechos humanos. Para el caso de que la autoridad haya desechado la petición, deberá hacerlo de manera fundada y motivada. Además, tiene la obligación de notificarle al peticionario del plazo que tiene para recurrir.

Ahora bien, una vez que el juzgador ha admitido la solicitud, también decreta medidas provisionales y cautelares, esto dentro de los cinco días siguientes a aquel en el que ya verificó que se reúnen todos los requisitos. Cinco días hábiles posteriores a la solicitud se dicta este acuerdo sobre los familiares, siempre considerando, a la par de la persona desaparecida, la guarda, los alimentos, la patria potestad y el uso de la vivienda.

Transcurridos 15 días naturales a partir de la publicación del último edicto, sin que se tenga noticia alguna acerca de la persona desaparecida, o si no existe oposición de alguna de las personas interesadas, el órgano jurisdiccional estará en posibilidad de citar al Ministerio Público o a la Comisión Ejecutiva Estatal a una audiencia, y en esa audiencia, con base en las pruebas aportadas y lo actuado dentro del expediente, emite la resolución.

Es muy importante destacar que, si existe oposición de la persona interesada, el juzgador deberá escucharla antes de decidir y, en su caso, hacerse llegar de la información que estime pertinente. Una vez que el órgano jurisdiccional emite la resolución sobre la declaración especial de ausencia, va a ordenar que esta se publique de nueva cuenta en la gaceta del Gobierno, en las páginas oficiales de las respectivas comisiones, en el registro civil y, además, que se registre en la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de México.

Esto es muy importante. Las medidas definitivas para garantizar la máxima protección de la persona desaparecida y la de los familiares, así como la resolución que niegue la declaración especial de ausencia, son apelables, al igual que la que inadmite la petición.

Esta declaración tiene, entre otros efectos: el reconocimiento de ausencia de la persona desaparecida desde la fecha de la denuncia, queja o reporte; asegurar la continuidad de la personalidad jurídica de la persona desaparecida; garantizar la protección de la patria potestad y la protección de los derechos y bienes de los hijos e hijas respecto de

los cuales exista ejercicio de la patria potestad, a través de quien pueda ejercerla o, en su caso, de un tutor; proteger el patrimonio de la persona desaparecida hacia las familias; fijar los plazos y la forma para que los familiares u otras personas legitimadas puedan acceder, previo control judicial, al patrimonio de la persona desaparecida; permitir que los beneficiarios de un régimen de seguridad social puedan continuar con estos beneficios que tenía la persona antes de desaparecer. También puede tener el efecto de disolver el vínculo matrimonial y, si hubiese testamento, se va a poner en posición provisional de bienes del ausente a sus herederos.

Valoración judicial de la prueba en los delitos de desaparición

María del Refugio Elizabeth Rodríguez Colín

Hoy me hace mucho sentido la frase de Martin Luther King: “Si ayudo a una sola persona a tener esperanza, no habré vivido en vano”, y es así como inicio.

El tema que me corresponde, sin duda, derivará mucho de lo que conceptualmente y desde mi perspectiva implica la experiencia, la cual considero la capacidad que tenemos las personas de no repetir lo que hacemos mal. ¿Y por qué lo traigo a colación? Porque hemos leído ciertos datos estadísticos que nos hacen sentido de lo que aquí está ocurriendo.

Solamente el 2% de los asuntos de desaparición forzada están siendo judicializados. Eso les dará un panorama de la experiencia que los operadores judiciales podemos tener en estos temas. Ello no implica, desde luego, que no debamos preocuparnos, sino, más bien, ocuparnos de este tema.

Para llegar precisamente al eslabón de la sanción se requiere de un juicio previo que determine la culpabilidad del sujeto activo para poder sancionarlo. Por ende, se requiere del ejercicio de la valoración de la prueba que lleve al juzgador a determinar —ojo con lo que voy a decir— qué se está probando,

¿Por qué lo enfatizo? Porque lo que juzgamos, lo que analizamos, son hechos que acontecieron en el pasado; entonces, difícilmente vamos a tener la certeza o vamos a poder afirmar que cierto hecho ocu-

rrió de cierta manera o de otra. Por lo tanto, una determinación judicial conlleva establecer qué se está probando, y para llegar a ese estadio se requiere —como lo había indicado— la valoración de la prueba. ¿Qué es lo que se tiene que probar? El hecho fáctico de la teoría del caso del acusador, que constituye, desde luego, el delito de desaparición forzada, y que se pone a consideración del juzgador.

¿Qué otro aspecto tendría que estarse probando? Que la acusada o acusado por dicha conducta es responsable de la misma y, finalmente, que esos medios de prueba permitan individualizar la sanción.

Para la función jurisdiccional, una de las tareas más trascendentes es la valoración de la prueba. ¿Por qué? Porque es el soporte que va a legitimar sus determinaciones.

¿Cómo se conforma el procedimiento probatorio? Hoy en día sabemos que hay tratados sobre estos temas, pero que se centran en tres grandes momentos: el primero, ofrecimiento y admisión de la prueba, seguido por la conformación o incorporación de la prueba al juicio —en caso de que llegue a ese estadio—, y el de la valoración de la prueba propiamente dicho. Visto así, en el procedimiento probatorio, el operador judicial tendrá que estar atento a esos tres momentos, porque desde el primer instante se valora la prueba —por parte del órgano acusador y por parte de la defensa, según sea el caso—, y tendrá que tamizar aquellos medios de prueba con los que va a soportar su teoría del caso o con los que se va a asumir la defensa.

El juzgador, en la etapa de investigación o intermedia —según sea el caso—, analiza la petición de alguna orden de aprehensión, la disposición de alguna medida cautelar o técnica de investigación para vincular a una persona; entonces, desde ese momento, con la proporción guardada, ya estamos analizando esa prueba desde una perspectiva de carácter especializado, tratándose del delito de desaparición forzada, pasando por esos tres momentos probatorios.

Desde luego, generalmente, el momento en donde se centra la atención para la valoración de la prueba es en la toma de decisión; sin embargo, en el momento de la incorporación de la prueba se pierden de vista algunos aspectos que, desde mi perspectiva, tienen que ser tomados en consideración con la finalidad de facilitarle esa tarea al juzgador. No en el sentido de que ya no tiene nada que hacer, sino para contar con elementos que le aporten mayor objetividad y le permitan trabajar en un razonamiento probatorio. Lo anterior, además de legitimar su

resolución, va a dar cierta claridad para los deudos de una persona que se encuentra desaparecida.

En ese sentido, hablo en primera persona. Solo conozco un asunto, y en ese asunto único ni siquiera se trataba de analizar pruebas, porque se trataba de un acto procesal previo al juicio. ¿Cuál? Una vinculación a proceso. Entonces, me preguntaba: ¿se requiere una forma específica de valoración de la prueba en los delitos de desaparición forzada?

La Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda señala, en su artículo 6, que serán aplicables de manera supletoria las disposiciones establecidas en el ordenamiento del Código Nacional de Procedimientos Penales, en el Código Penal aplicable a las localidades, en la Ley General de Víctimas y, por supuesto, en los tratados internacionales de los que México sea parte. Ello conlleva establecer el bloque normativo para el análisis de este tipo de asuntos; sin embargo, en su primera remisión nos envía al Código Nacional de Procedimientos Penales. A la luz de la prueba, conforme a lo que establece el artículo 359, el juez se encuentra facultado para efectuar su análisis de una manera libre y lógica. En este contexto resulta claro que, aun cuando es una ley general la que establece la distribución de las competencias, el aspecto procesal es la valoración de la prueba, y se contiene en el propio Código de Procedimientos Penales.

Ahora bien, los aspectos que trascienden y deben ser tomados en consideración al momento de valorar la prueba en este tipo de delitos van también muy de la mano, y es otra reflexión para el tipo de delito que vamos a analizar. La ley que nos habla del tema de desaparición forzada de personas contempla tres vertientes: la desaparición forzada de personas por agentes del Estado; desaparición forzada de personas por particulares, y aquellos delitos que se vinculan con este delito. Por ello, a mi parecer, al analizar la prueba tenemos que partir de esos aspectos. ¿Cuál va a ser el tipo de delito de desaparición forzada que tenemos que analizar con las pruebas que nos están llevando?

A tal efecto, el común denominador en cualquiera de sus tres vertientes, en el ejercicio de la valoración de la prueba dentro de la función judicial, es tener presente que es un delito pluriofensivo, y con esa métrica tenemos que ir analizando las pruebas, ya que no solo se trata de una persona que fue privada de su libertad, sino que además se le fue anulando toda su capacidad para defender sus otros derechos, que son interdependientes en su calidad de persona.

En ese sentido, también considero que el ocultamiento de pruebas o las acciones destinadas a la supresión de estas constituye un factor común en las tres vertientes. Si no fuera así, el delito tendría otra denominación. Es decir, ¿de qué se trata? De invisibilizar a la víctima de estos hechos. Por ende, las pruebas van siendo suprimidas para evitar que se llegue a la localización de la misma. Su finalidad es, desde luego, generar la impunidad en su comisión. Por su parte, el Estado tiene el objetivo de llegar al conocimiento de la verdad; a la aplicación de la justicia, a la reparación del daño y —lo más deseable— a la no repetición, especialmente cuando se comete por agentes del Estado o con la autorización o consentimiento del mismo.

No hay que perder de vista que no solo se trata de un compromiso internacional. Según los informes y recomendaciones de la ONU, ante estos hechos México mantiene una situación generalizada de indolencia, lo que da pauta a la impunidad sistémica de los mismos. Se advierte una actitud pasiva de las instituciones judiciales frente a un fenómeno tan grave como la desaparición de personas, y solo esta apreciación, solo con ese 2% de los procesos judicializados, considero que tenemos una gran área de oportunidad para revertir esta situación. No tenemos que ser pasivos. La valoración de las pruebas nos puede llevar a revertir esta situación.

Así, partiendo de la base de que la norma procesal establece la base de la valoración de la prueba como libre y lógica, el juzgador debe adoptar una actitud flexible en el análisis de las pruebas.

En este tipo de delitos existe un gran peso en la prueba circunstancial, que sin duda tendrá que ser fundamental en estos hechos. Si tuviésemos un testigo, podríamos saber cómo y de qué forma fue desaparecida una persona. Tendríamos pruebas directas y no tendríamos que recurrir a una prueba circunstancial. Y para la valoración de la prueba en este tipo de delitos se requiere una perspectiva de flexibilidad, esto mediante el análisis de contexto.

Hoy en día, la ley general también contempla la creación de células de contexto, pero tampoco se les ha otorgado un papel que pudiera tenerse en consideración para este tipo de delitos, como un sujeto que tendría que estar disponible para los órganos jurisdiccionales y que pudiera de alguna manera ser consultado sobre ese mismo contexto para una mejor comprensión sobre los hechos, esto sin llegar a un estadio de desigualdad procesal entre las partes, que no sean aquellos que resulten razonablemente aceptables, motivo por el cual se debe analizar caso por caso; por ejemplo, la aplicación dinámica de la carga de la prueba, especialmente en aquellos delitos de desaparición forzada donde inter-

vienen los agentes del Estado, quienes tienen la mayor posibilidad de justificar que no tuvieron intervención en la desaparición de una persona, porque están utilizando sus medios. Es aquí donde cobraría una particular importancia la carga dinámica de la prueba.

Considero que en el razonamiento de la valoración de la prueba de este tipo de asuntos es necesaria y urgente la aplicación del principio relativo a tener un enfoque humanitario. Este principio también lo vamos a identificar en la ley general, en la cual se menciona la atención centrada en el alivio del sufrimiento y de la incertidumbre, basada en la necesidad de la respuesta que esperan los familiares, quienes siempre van a pensar en el Estado como un ente único, no como en sus tres poderes. Un ente único del que esperan respuesta de alivio ante aquella incertidumbre y crueldad causada por la desaparición de su familiar.

En ese sentido, me voy a adelantar y a ofrecer una conclusión. Independientemente de si tenemos pruebas nominadas o innominadas y, desde luego, considerando la importancia que tiene la prueba circunstancial, podría plantear el siguiente cuestionamiento: ¿cómo fortalecer la tarea del juzgador en la valoración de las pruebas en los delitos de desaparición forzada de personas? Advierto la necesidad de implementar un consultor técnico para el análisis de la prueba científica. Ciertamente, esa figura del consultor, como se concibe en la legislación nacional procesal penal —desde mi punto de vista—, va dirigido hacia las partes, pero hablo de la figura de consultor como se le concibe en el sistema anglosajón, donde este tiene proximidad con los órganos jurisdiccionales para que, de alguna manera, tengan más a la mano los conocimientos necesarios para el análisis de esos contextos. Desde luego, sin que estas consultas tengan que ser determinantes, porque para eso es la función del juzgador.

También propongo el establecimiento expreso en la norma de la carga dinámica de la prueba, como una regla probatoria por lo menos para este tipo de delitos. ¿Por qué? Por su propia naturaleza y por esta supresión de las pruebas para el esclarecimiento de los hechos. En mi opinión, no lo están exigiendo. En la mayoría de los casos no vamos a tener medios de prueba directos para el esclarecimiento de estos hechos.

Se debe considerar a la Unidad de Análisis de Contexto como un sujeto coadyuvante en la aportación de las pruebas y, finalmente, ponderar la necesidad de ordenar oficiosamente la obtención de pruebas por parte del órgano jurisdiccional, cuando se adviertan lagunas probatorias que no nos permitan confrontar las hipótesis para el esclarecimiento de los hechos, hasta encontrarles.

Panel V

La desaparición de personas en el
contexto del Sistema Interamericano
de Derechos Humanos

La desaparición de personas en el contexto
del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
Parte I

Myrna García Morón

Lejos de ser una trágica reliquia de las pasadas guerras sucias, esta vergonzante práctica de la desaparición de personas persiste en todos los continentes.

LOUISE ARBOUR

La desaparición forzada de personas no es un tema nuevo para América Latina. Para infortunio del mundo, tenemos sus antecedentes en Alemania, pero vamos a situarnos en América Latina.

Este fenómeno data de los años setenta, y surge con la posibilidad de ejecutar crímenes perfectos ante la ausencia de la existencia de un cuerpo, que hacía, por su puesto, más difícil poder configurarlo, perseguirlo y, por tanto, sancionarlo. Nace como una forma o un medio de control, aunque en realidad se trataba de un medio intimidatorio de tipo social y político contra opositores. Por eso es muy característico de los regímenes autoritarios o totalitarios de los años setenta.

No obstante, tenemos cierta transversalidad en el tema desde hace aproximadamente una década. Hemos tenido que incorporar nuevos contextos. Ya no solamente es el tema de los regímenes totalitarios. Ahora ya existen otras razones que también pueden llegar a configurar elementos de desaparición forzada, por ejemplo, la violencia intrafami-

liar, los feminicidios, los migrantes, el reclutamiento de menores para enlistarse en las filas de la delincuencia organizada, los defensores de derechos humanos que hacen señalamientos que pueden llegar a ser incómodos para el ejercicio del poder político y, por supuesto, los periodistas.

Tenemos muchos autores que, previo a que la propia Corte Interamericana estableciera elementos conceptuales sobre cómo tenemos que tratar este delito de lesa humanidad, fueron generando dicotomías para su conformación. Lo cierto es que todos ellos coinciden en que son técnicas propicias para ejercer violencia extrema, minimizando la posibilidad de resistencia de acuerdo con los factores característicos de las personas que lo padecen y las probabilidades de penalización legal o extralegal hacia los perpetradores, que —esto es algo muy importante— era mínima.

¿Por qué es importante destacar la determinación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el tema? Porque es precursora. Es un ente transformador, y es un ente que se ha vinculado a tal grado que la reforma más importante de las últimas dos décadas se ha dado a partir de un tema abordado en una sentencia de la Corte Interamericana, y que llegó a transformar todo el sistema jurídico mexicano. No perdamos de vista que cuando hablamos de la Corte Interamericana tenemos que referirnos, sin duda, al Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos.

Es un tribunal internacional que puede incidir en los Estados que acepten su competencia, que en el ejercicio de su soberanía hayan firmado y sean parte de la Convención Americana. Y justo la Corte Interamericana es el intérprete autorizado del contenido de estos derechos reconocidos en la Convención Americana, quien los dota de contenido. En relación con la desaparición de personas, ha determinado que, por supuesto, es un delito en el que se violan múltiples derechos protegidos por la Convención Americana, y que colocan a la víctima en un estado de completa indefensión, que se agravan cuando existen patrones sistemáticos o prácticas aplicadas o toleradas por el propio Estado.

También ha afirmado que la práctica sistemática de la desaparición forzada de personas constituye un crimen de lesa humanidad y que subsiste en tanto se desconozca el paradero de la víctima y de sus restos.

¿Y por qué es importante? Después de esta determinación de 2009, en el caso *Radilla Pacheco*, ahora los operadores jurídicos y abogados co-

nocemos los contextos de una manera muy simple porque ya están ahí, pero llegar a estos en realidad implicó el desgaste, el desánimo y el corazón entero de la sociedad civil, que hoy, estando organizada, ha permitido el dictado de este tipo de determinaciones —que tuvieron que llegar a instancias internacionales ante la omisión, la incomprensión y la invisibilidad de los propios poderes del Estado mexicano— y que lograron configurar elementos específicos de la desaparición forzada.

La desaparición es una violación pluriofensiva de derechos, es decir, afecta a más de un bien jurídico. Se extiende en el tiempo mientras dure la desaparición. Si estos elementos los vamos circunscribiendo a la redacción de la sentencia de *Radilla Pacheco*, podríamos entenderlo.

Recordemos la resistencia del Estado mexicano para asumir cada una de las salvedades que podría encontrar en la Convención Americana, su negativa a aceptar la vinculación o la obligación de cumplir esa sentencia en sus términos, siendo uno de los elementos de resistencia lo que llevaron a crear en 2015 la famosa Comisión para tratar de atender este tema. Y es que, como había transcurrido el tiempo y no teníamos la certeza de que el señor Radilla se encontrara con vida, entonces, prácticamente operaba una especie de prescripción de ese delito, pero llegó a la Corte, que tiene sus propias reglas y su propio entendimiento, y entonces cambió la forma en la que se llevan a cabo los procesos de manera local.

Un elemento muy importante es, sin duda, el estándar de prueba en los procesos locales, el cual es directo. En el caso de los procesos jurisdiccionales que tramita la Corte Interamericana la prueba es indirecta, es decir, puedes tener referencias y elementos. El abordaje de la carga de la prueba fue muy interesante en este asunto, tan es así que cambió la dinámica conocida y le dijo al Estado mexicano: “Muy bien, si tú estimas que el señor Radilla ya se encuentra muerto, muy bien, entonces la carga de la prueba te la relego a ti y tú tendrás que acreditar que realmente él ya no se encuentra con vida”, y justo también ahí subyace uno de los principios de la desaparición forzada, que es el principio básico de que estamos buscando a personas vivas hasta en tanto no se acredite que realmente hayan fallecido. En este sentido, impone una serie de obligaciones a los Estados que van desde la adecuada tipificación.

Tampoco hay que perder de vista —y esto llegaba a ocurrir y espero que no ocurra aún en las fiscalías, que son las encargadas de la investigación de los delitos— que generalmente se iniciaba como una denuncia de hechos por la probable comisión de algún otro delito, pero

no de desaparición forzada, y esto, por su puesto, relativizaba la oportunidad, fragmentaba investigaciones. Uno esperaría que no siga sucediendo, aunque lo determinado por el Comité de la ONU a inicios de este año indica lo contrario.

Comenzar una investigación desde cero de forma adecuada, entre otras cosas, es lo que permite tener éxito en la búsqueda de una persona, de encontrarla con vida y sin mayor dilación. Entonces, una de las obligaciones que se concreta para los Estados parte es la adecuada tipificación de la desaparición forzada en sus leyes penales internas, y esto conlleva, sin duda, a una adecuada investigación y a la debida diligencia que tienen que observar al investigar este delito.

De acuerdo con lo establecido por la Corte, los elementos que constituyen la desaparición forzada son: la privación de la libertad, la intervención directa de agentes estatales por la aquiescencia —que no es otra cosa que el permiso o consentimiento—, la negativa de reconocer la detención y de revelar la suerte o paradero de la persona interesada.

Es muy importante hablar del primer elemento —la privación de la libertad—. Nosotros, en la Comisión de Derechos Humanos, hemos emprendido un ejercicio que no se realizaba desde hace 25 años, que consiste en revisar cada uno de los espacios físicos provisionales de detención, y esto excluye el pensamiento de que estos espacios son únicamente los destinados para las detenciones en las fiscalías o en sus oficinas regionales, en donde se puede tener detenidas a las personas, pues ocurre más frecuente de lo que pensamos que estas detenciones. Estas privaciones de libertad pueden comenzar con un aspecto legal y convertirse en uno ilegal, iniciando en sitios administrativos; por eso, hemos iniciado un ejercicio de comprensión para las autoridades municipales, quienes, en su caso, a veces son los primeros respondientes, pero también pueden llegar a ser los primeros perpetradores de lo que puede ser el comienzo de una desaparición forzada.

Ahora bien, la intervención directa de agentes estatales puede darse de varias maneras, y lo conocemos en el argot de la cotidianidad de algunos ejercicios de la entonces Procuraduría, ahora Fiscalía. En ciertas ocasiones, hemos llegado a ver a particulares ejerciendo funciones de autoridades estatales. Lo conocemos perfecto con el nombre de “madrinas” o “ayudantes”, pero también hemos visto grados de cooperación entre agentes del Estado y particulares.

Ante la falta del deber de prevención en las desapariciones forzadas por parte de las autoridades, junto con todos estos elementos, se

ha emitido esta determinación de la Corte Interamericana que viene a sentar las bases de los derechos humanos pluriofensivos con relación a la violación de derechos humanos, que engloba el de la personalidad jurídica, el derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad personal, el derecho al acceso a la justicia y a la obligación de la investigación, el derecho a la asociación, el derecho de libertad de expresión — como fue el caso del señor Radilla Pacheco—, el derecho a la integridad personal y, por supuesto, muy importante, la forma en la que el Estado debe reparar de manera integral.

Hay un concentrado de todos los criterios jurisprudenciales obligatorios para los Estados parte emitidos por la Corte Interamericana en materia de desaparición forzada, incluyendo al Estado mexicano. Al que le debemos que el fruto de su lucha, su activismo y su comprensión por las causas de la comunidad hayan trascendido a la vida internacional e impactado a la vida de México y de Latinoamérica es, sin duda, al señor Radilla Pacheco. Y es aquí donde empiezan a sentarse las bases y surgir los elementos para poder configurar nuevas obligaciones del Estado mexicano, incluso para un análisis ponderado de lo que en su momento llegó a ser el máximo tribunal del país, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para preguntarse en el expediente varios si, en efecto, eran obligatorias para el Estado mexicano las jurisprudencias emitidas en estas sentencias. Y luego también ver hasta dónde podía llegar su obligatoriedad y a quiénes impactaban. Lo cierto es que este caso trascendió a nivel legislativo, judicial y ejecutivo, con todos los programas, las regulaciones y las instituciones que al día de hoy se están llevando a cabo para poder atender este flagelo.

El segundo caso importante es el de *González y otras “Campo Algodonero”*, , porque también trata sobre desapariciones y obligaciones incumplidas por parte del Estado mexicano. Igualmente aporta elementos importantísimos, porque a partir de ahí los operadores jurídicos y los órganos jurisdiccionales comprendimos la necesidad de atender esos temas con perspectiva de género. También sienta las bases de lo que es nuestro reciente sistema de búsqueda y el deber de prevención que tienen los Estados, que debe ser generalizado, pero también anticipado. Debe haber una obligación específica de prevenir, de hacer una búsqueda inmediata y de investigar.

El caso *Alvarado Espinoza y otros* también es de suma importancia. En este se delimita cuál debe ser la participación de las Fuerzas Armadas respecto de la seguridad pública. En la sentencia se explica: “Debe

ser extraordinaria, subordinada y complementaria, debe ser regulada por mecanismos legales sobre el uso de la fuerza y debe ser fiscalizada por órganos civiles competentes”. Y la pregunta es: ¿realmente estamos cumpliendo con estos parámetros? Debido a la existencia, por ejemplo, de la Guardia Nacional en su reciente configuración, probablemente no, y ese es uno de nuestros asuntos pendientes.

Sin duda, otro caso paradigmático y que todos conocemos es el de *Ayotzinapa*, donde 43 jóvenes fueron reprimidos, y cuyos familiares aún no tienen una adecuada respuesta —y esto ocurrió décadas posteriores al caso *Radilla Pacheco*—.

En el contexto general, en México hemos tenido tres momentos importantes a partir de los cuales se ha auspiciado y ha proliferado la desaparición de personas: en primer lugar, sin duda, el contexto en el que vivió Radilla Pacheco, que ya lo hemos explicado. Durante la Guerra Sucia de los años setenta se produjeron desapariciones debido a la oposición a los regímenes que se pueden considerar totalitarios y —algo muy importante— en el ejercicio de la sociedad y la falta de alteridad política por parte de nosotros. Toda esa serie de asuntos quedó en el olvido social y solamente está presente en la memoria de los familiares de las víctimas, que nunca cesaron de buscarlos, como es el caso de la hija menor del señor Radilla Pacheco, que incluso se negó a recibir la reparación pecuniaria porque para ella todavía no se encuentra cumplida de manera satisfactoria.

La segunda etapa de la desaparición forzada presenta nuevos elementos. Ahí ubicamos al caso *Campo Algodonero*, que integra nuevos grupos de vulnerabilidad. Vemos específicamente a las mujeres y en últimas fechas a niñas y a adolescentes.

En un tercer periodo observamos la militarización del país, que corresponde al caso *Alvarado*. No debemos perder de vista que ahí está la guerra con el narcotráfico, que introdujo una serie de atribuciones específicas para la policía, pero también para la militarización de la seguridad pública. Asimismo, el caso *Ayotzinapa*, que parecía una represión de la libertad de manifestación, pero lo que refleja es un incremento de los niveles de inseguridad y de violencia, la influencia del crimen organizado, la corrupción extendida entre las autoridades, una violación sistemática y repetida de derechos humanos por parte de las fuerzas de seguridad y los niveles importantes de impunidad.

Ahora quiero centrarme en la jurisprudencia mexicana, que está totalmente influenciada por el Sistema Interamericano. Tenemos la juris-

prudencia en el amparo en revisión 1077/2019, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El ministro ponente fue Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, y es justo la que nos da el antecedente del “amparo buscador”. El criterio jurídico es que es impostergable la obligación de búsqueda de las personas desaparecidas con toda la fuerza institucional disponible y con toda la coordinación institucional necesaria para lograr la localización de la víctima con vida.

También se dice que en este derecho de búsqueda está el derecho de toda persona desaparecida —y de sus personas queridas— a que todas las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, con todos sus recursos y medios institucionales disponibles, y en completa coordinación, ejecuten sin dilación, incluso de oficio, de forma imparcial, dignificante, diligente, exhaustiva, continua, sin estigmatizaciones, con un enfoque diferencial y permitiendo la participación sin reserva de las víctimas, todas las acciones necesarias para determinar su suerte o paradero, bajo la presunción de que se encuentra con vida.

También es relevante porque en esta misma jurisprudencia se determina que la implementación y cumplimiento de las acciones urgentes emitidas por el Comité contra la Desaparición Forzada de las Naciones Unidas, por parte de las autoridades encargadas de la búsqueda de personas desaparecidas, es susceptible de supervisión jurisdiccional y constitucional. Es decir, no es letra muerta; hemos firmado instrumentos internacionales, así que tenemos que asumir esas obligaciones.

Algo igualmente trascendente es que la jurisprudencia obliga a los jueces federales a conocer dichos casos, es decir, les otorga competencia para recibir la demanda de amparo, y deben conocer de manera inmediata, conceder la suspensión y, además —dice el texto—, tener una actitud diligente para tener una visión clara sobre qué autoridad podría tener a la persona. Recordemos que justamente uno de los elementos que genera tanta complejidad en este tipo penal es la negativa de las autoridades para reconocer la detención y revelar la suerte o paradero de la persona interesada.

No dejemos de reconocer que sin la influencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos no habríamos podido haber llegado a donde estamos al día de hoy. No obstante, aún hay mucho por hacer.

La desaparición de personas en el contexto
del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
Parte II

Miriam Heredia Zertuche

A mí me encantaría llegar a un punto toral en esta presentación. La pregunta que siempre me hacen mis alumnos cuando empezamos a hablar de lo que mencionaba la maestra Luz María es: “Aquí en Michoacán, ¿dónde está el Estado de derecho? ¿En Jalisco? ¿En diferentes puntos de la república? (yo soy de Michoacán). “Aquí mismo igual”, les contesto. Entonces me dicen: “¿Por qué es importante conocer el contexto justamente del Sistema Interamericano —y más aún— especializado en temas de desaparición y desaparición forzada?”. Eso es lo que voy a abordar el día de hoy con ustedes.

Primero haré una ubicación doctrinaria, porque muchas veces nos referimos al fenómeno de desaparición forzada con sinónimos. ¿Y por qué es importante saber esto? Porque obedece a objetivos distintos, y se debe investigar de manera distinta la responsabilidad, es decir, el deber de responder cambia, por lo que debemos estudiar la desaparición forzada como un delito, teniendo como fuentes la ley general en la materia, que es de reciente construcción a raíz de la institucionalización de la lucha de los colectivos, de la sociedad civil, de la academia, de los organismos internacionales, etc., y también los códigos locales, retomando este piso mínimo que hay en la Ley General de Desaparición Forzada. Igualmente está sustentado de manera adjetiva en el Código Nacional de Procedimientos Penales.

¿Por qué varía con el segundo? Por ser un delito en el marco internacional, es decir, de lesa humanidad, contenido en el Estatuto de Roma, que crea la Corte Penal Internacional. ¿Y por qué varía un delito contenido en la Ley General de Desaparición Forzada con el del Estatuto de Roma? Porque obedece a que debe haber ciertos elementos cuantitativos y cualitativos que demuestren que esta desaparición fue sistémica, es decir, que hubo un plan armado dentro de la política del Estado para desaparecer a ciertas personas.

Entonces, ahí también hablamos de una responsabilidad penal individual, como es el delito también a nivel nacional y, por último, como violación de derechos humanos, que se encuentra contenido en la Carta Internacional de Derechos Humanos (los dos pactos de 1966 y la Declaración Universal) y en la Convención Americana (Pacto de San José), así como las convenciones especializadas tanto de Naciones Unidas como la Interamericana. Por tanto, en el Sistema Universal y el sistema regional existen estos instrumentos internacionales que tipifican o establecen el piso mínimo de cómo los Estados deberían adecuar su legislación penal, el deber de legislar.

Y es diferente porque este tipo de responsabilidad no es individual, sino estatal. Entonces, aquí es cuando en las sentencias de la Corte o en los informes de fondo de la Comisión Interamericana vemos que se declara que el Estado mexicano es responsable, pero no vemos “Miriam Heredia fue responsable por el delito de desaparición”. Así, primero debemos entender que son diferentes tipos de responsabilidades y no agotarnos nada más con la del Estado mexicano, sino también, en este derecho a la verdad, buscar quién es el responsable individual de la materialización de este tipo de delitos.

Ahora una refrescada de las garantías institucionales. En el Sistema Interamericano tenemos a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la cual se encuentra integrada por comisionados que son elegidos por la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, y también por relatores especiales. De los relatores especiales, hay uno sobre libertad de expresión y otro (de reciente creación) sobre derechos económicos, sociales y culturales (DESC). El hecho de que exista una relatoría especial sobre libertad de expresión nos habla de la necesidad de proteger ese derecho en el contexto latinoamericano. La Corte se encuentra integrada por siete jueces, entre ellos el destacado mexicano Eduardo Ferrer Mac-Gregor.

¿Y qué hacen? Bueno, la Comisión tiene diferentes competencias, y esto es importante saberlo, porque una función es cautelar y tutelar, y justamente en esta se encuadra el caso *Ayotzinapa*. Y ojo: no es una sentencia de la Corte Interamericana. Cualquiera de los aquí presentes hemos visto todo lo que se generó a raíz de este caso. Primer apunte: no nos vayamos pensando que la importancia del Sistema Interamericano solo radica en la jurisprudencia, pues esta también surge del litigio estratégico. ¿Qué es lo que podemos lograr con una medida cautelar? Se basa en tres criterios, que son: gravedad, urgencia y reparabilidad, las cuales ocurren cuando se priva de la libertad a una persona, se niega la suerte o el paradero y queda en un estado de incertidumbre. Ahí se involucran derechos que pueden ser irreparables. Se deben tomar medidas urgentes porque, como sabemos, las primeras horas después de la desaparición son las más importantes, y evidentemente se trata de una violación grave a los derechos humanos.

De igual manera, así como existe esta función cautelar, también existe el mecanismo de peticiones individuales. Las peticiones individuales son todos estos casos que después van llegando a la Corte, pero primero tienen que pasar por la Comisión. ¿Por qué es importante saber la agenda prioritaria de la Comisión? Porque eso es lo que nos va a dar la puerta de entrada para que llegue a la Corte Interamericana y se puedan generar todos estos cambios y andamiajes institucionales y jurídicos. A su vez, la supervisión general es una competencia genérica que tiene la Comisión, pero no menos importante.

La Comisión celebra periodos ordinarios de sesiones en Washington, donde tiene su sede. Ahí se llevan a cabo las audiencias públicas. De estas, la última —a la fecha— trataba sobre las deficiencias o las necesidades que se ven dentro del mecanismo de identificación forense, siendo uno de los pocos lugares en donde los peticionarios de la audiencia —las familias, los defensores o sociedad civil— se encuentran a la par de las autoridades del Estado para que rindan cuentas, lo que lo convierte en un foro muy importante que muchas veces también escapa a la vista.

Entre estas facultades genéricas tenemos las visitas *in loco* y los informes. Por ejemplo, en México tenemos el Informe sobre la Situación de Derechos Humanos del 2015, cuando vinieron los comisionados, y cuando el caso de *Ayotzinapa* estaba a todo furor. Uno de los temas torales fue la ejecución extrajudicial, la desaparición forzada y la tortura; por tanto, aquí se habla de un diálogo que puede existir durante

las visitas, en donde los comisionados escuchan a las familias, al Poder Judicial, a la Fiscalía, y generan un informe que recoge estas recomendaciones generales que nos puedan servir para crear políticas públicas adecuadas.

El tema de la desaparición forzada tiene un papel fundamental en el desarrollo del Sistema Interamericano. Como sabemos, los primeros casos que estudió la Corte fueron sobre desaparición forzada, en Honduras. También se llevó a cabo una visita *in loco* en Argentina, cuando estaba la dictadura (seguramente habrán escuchado hablar de las Madres de la Plaza de Mayo). Entonces, los comisionados, con toda la valentía, hicieron esa visita *in loco* en 1979, y es cuando se empezó a visibilizar este fenómeno que venía arrastrándose de las dictaduras que existieron en Latinoamérica, y donde ocurrían estas desapariciones cometidas contra los disidentes. Hay que reconocerle a la Comisión que comenzó a llevar este tema como un punto toral y prioritario en la agenda, inclusive en estas visitas *in loco*.

Respecto al caso *Ayotzinapa* es importante resaltar la medida cautelar 49/2014. Pese a que hay muchas otras medidas cautelares, ¿por qué esta ha tenido un desempeño diferente? Se debe a la estrategia que ha emprendido la sociedad civil apoyada con los colectivos y a no quedarse solo en la emisión de una medida cautelar, donde, en el mejor de los casos, lo que te dan es un botón de pánico, hacen rondines y ya no pasa de ahí, pero después tienes que ir a la Comisión a renovar y otra vez decir que el Estado no está cumpliendo con sus deberes.

Después de la medida cautelar se firmó un acuerdo con la Comisión Interamericana que dio origen al Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) y, así, en este ámbito de cooperación técnica, le pudieron decir al Estado cómo buscar, en dónde buscar, cómo investigar, cómo implementar estándares de debida diligencia, etc. Pasaron seis meses y se hizo una adenda por otros seis meses, porque no culminó toda la investigación del caso. Después se generaron 20 recomendaciones específicas dentro de cuatro ejes principales que se vieron, los cuales eran: búsqueda, investigación, atención a víctimas y políticas de no repetición. De estas 20 recomendaciones, como todavía hay mucho que agotar, la Comisión creó un mecanismo especial del seguimiento al caso de Iguala, lo cual jamás se había visto en la historia de la Comisión, de la Corte o del Sistema Interamericano.

Se creó este mecanismo, en el cual, a través de visitas técnicas que realizaba la relatora para México, Esmeralda Arosemena, junto con un

equipo, se reunían con todas las personas de la Fiscalía, de la Secretaría de Relaciones Exteriores, autoridades municipales, etc., para darle seguimiento, terminando con dos informes, los cuales dan lugar a que a nivel interno se dé la creación de la Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia del Caso Ayotzinapa, cuya rectoría es ejercida por la Secretaría de Gobernación. Además, se crea —aunque antes ya existía un esbozo, pero se perfecciona— una unidad específica de investigación en la Fiscalía General de la República del caso *Ayotzinapa*.

Vemos cómo un caso que nunca llegó o no ha llegado a sentencia, ni ha entrado por la vertiente de las peticiones individuales, ha generado toda esta serie de cambios jurídicos. No es casualidad que la Ley General de Desaparición Forzada haya sido emitida en ese año. Esto tiene que ver con una consolidación de esta estrategia de lucha de los familiares y de las madres, quienes, a través de un *leading case*, pueden generar estos cambios jurídicos.

Entendamos el impacto. Antes de este caso y de esta consolidación de litigio no existían las comisiones de búsqueda de personas ni nivel local ni a nivel nacional. El registro nacional de personas desaparecidas daba risa, era unas sábanas de *excel* que no tenían entrada ni salida. Pero posterior a este caso se perfeccionó el Registro Nacional de Detenciones como mecanismo de prevención y, por tanto, se empezaron a institucionalizar esas búsquedas que ya realizaban los familiares y se generaron estándares de debida diligencia con perspectiva de derechos humanos.

Por ejemplo, antes se podría cuestionar cómo se realiza una restitución o una entrega de los restos de una persona con perspectiva de derechos humanos. Porque en aquel entonces —no me dejarán mentir—, si se contaba con la suerte de que pudiera darse con el paradero de la persona, entregaban sus restos en una caja aventada nada más. Entonces, paulatinamente ocurrió toda esta serie de cambios en el andamiaje institucional y en el marco jurídico (los amparos buscadores, las declaraciones de ausencia).

Pasando a la Corte, tenemos que ha establecido cinco líneas jurisprudenciales: desaparición forzada, tortura, ejecuciones extrajudiciales, jurisdicción militar y las leyes de amnistía, todo esto arrastrado por el contexto de las dictaduras y de estos escenarios políticos donde la disidencia política era justamente exterminada, desaparecida, ejecutada. En realidad, el 81% de los casos que se encuentran en conocimiento de la Corte tiene que ver con una vertiente penal, entre ellas la desaparición forzada.

Si pudiéramos hacer un mapeo de la evolución jurisprudencial, primero nos vamos a encontrar con los casos de Honduras, donde la primera clasificación de la jurisprudencia de la Corte son estos regímenes dictatoriales, es decir, en donde hay violaciones sistemáticas, no hay libertad de expresión, y que obedecen justamente a estas leyes de amnistía, a la jurisdicción militar, a los golpes de Estado, etcétera.

Después, en una segunda clasificación, ya son sentencias que tienen que ver con justicia transicional, que son estos cuatro principales mecanismos gracias a los cuales, saliendo de un régimen autoritario, transitan hacia la democracia, verdad, justicia, medidas de no repetición y atención a víctimas.

Después, nos encontramos ahora con *Alvarado Espinoza*. Ya después de esta transición a los regímenes democráticos, ¿qué pasa con esta falta de Estado de derecho? En donde hay militarización, en donde los temas de seguridad no están bien satisfechos, etcétera.

Pasemos a la conceptualización, y con esto quedémonos. Hay elementos que se encuentran en las convenciones, pero muchos otros calificativos han sido determinados a través de los casos de la Corte Interamericana. Sabíamos que en la Convención se definía este fenómeno de desaparición forzada —siendo la detención, la privación de la libertad, ocultar la suerte o el paradero por parte de los Estados, ya sea directa o indirectamente, con la aquiescencia de los agentes estatales—, pero esta Convención no estipulaba en ningún lado qué derechos mancillaba esta violación grave de derechos humanos. Así, la Corte se dio a la tarea de decir que, justamente porque se trata de una violación pluriofensiva, viola la libertad personal, la integridad personal, la personalidad jurídica, las garantías judiciales, los derechos de los familiares. Gracias a ello, ahora no vemos la definición de la desaparición forzada como algo estático, sino como algo que también va evolucionando junto con la Corte.

Las obligaciones generales que tienen los Estados también las podemos encontrar en cada una de sus sentencias. Al respecto, es importante el deber de proteger, que tiene que ver con todos los mecanismos de prevención de desaparición, por lo que debemos ver a la desaparición forzada como algo que ha sentado criterios también en otros tipos de violaciones: criterios de debida diligencia, el criterio de oficiosidad —si se tiene conocimiento de que existe una probable desaparición tienes que iniciar una investigación—, la valoración de la carga de la prueba y cómo es base en el tema de desaparición forzada, el nexo causal de la

violación con otros derechos protegidos —como pueden ser los derechos del niño, por ejemplo, o en el caso *Gelman*, que también trata una desaparición, una sustracción de menores en donde afecta el derecho a la identidad de Macarena Gelman—.

En la construcción de un ámbito temporal, no importa si la persona desapareció solo un día. Sigue siendo una desaparición. Si alguien fue víctima de desaparición, hay fuertes elementos que nos obligan a presumir que fue una persona torturada, es decir, hay muchas presunciones jurídicas que, como ya avanzaron en la contradicción de tesis 293, son vinculantes para el Estado mexicano.

Existe esta retroalimentación entre estándares nacionales e internacionales, y aquí es donde todos tenemos algo que ver. Ni la Comisión ni la Corte Interamericana tienen la técnica exacta como para saber justamente cómo deben acordonar las zonas en donde están buscando, por ejemplo, por posibles restos humanos, y por ello debe existir esta retroalimentación entre sistemas.

Recapitulando, en México se han investigado los casos *Rosendo Radilla*, *Campo Algodonero*, la medida cautelar de Ayotzinapa, las audiencias públicas. ¿Qué sigue? Veamos esto como una oportunidad de litigio estratégico para que nuestros casos lleguen a mejor puerto.

La desaparición de personas en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Parte III

Marco Antonio del Toral

Naciones Unidas es todo un mundo. Es prácticamente toda una estructura gubernamental, si lo vemos a nivel nacional, pero también dentro de sus oficinas, cada una tiene sus atribuciones y competencias en específico. Lo que hoy quisiera resaltar un poco es la cuestión del crimen organizado, así como el impacto que tiene respecto a este delito, tanto en el orden nacional como en el internacional.

Primeramente, por parte del Comité contra las Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas, se ha resaltado el papel que tiene el crimen organizado ante el creciente número de desapariciones forzadas. Es cierto que tuvo un auge entre los años 2015 y 2017, razón por la cual se crearon estas leyes impulsadas por los diferentes sectores de gobierno, tanto de la entonces Procuraduría General de la República como de otros actores relevantes; sin embargo, hoy estamos aquí presentes. ¿Se ha terminado este problema, este reto? Cada quien aquí tiene un papel diferente tanto a nivel legislativo como a nivel jurisdiccional, en sus roles como juzgadores, e incluso dentro de la investigación o detección, pero también como papel de víctimas. ¿Qué se está haciendo? Todos queremos que se resuelva de forma pronta.

Tan solo remitiéndonos a la ley de 2017, a la Ley General de Desaparición Forzada de Personas, tenemos un área de oportunidad respecto del artículo 2, fracción V. ¿Cuál? En su contenido hace mucho énfasis

en garantizar la protección integral de los derechos de las personas. No hay que ver las leyes de una forma general, hay que analizar también las exposiciones de motivos y las razones por las cuales se crearon. En ese entonces tuve la oportunidad de participar en las consultas públicas y procesos de creación tanto de esta ley como, en su momento, en la de tortura; sin embargo, en ese entonces no recuerdo que se haya tocado tanto el ámbito del tema del crimen organizado, aunque sí se incluyó lo que viene siendo la Comisión por parte de funcionariado público y por particulares, ya sea con el conocimiento, la aquiescencia del Estado, de esas servidoras y esos servidores públicos. Aquí me gustaría detenerme, en la cuestión de conocer su paradero, pero en cuanto a la cuestión de garantizar la protección de las personas, ¿cómo lo podemos hacer? Por un lado legislando e investigando; por el otro, en sus labores jurisdiccionales. Pero solo esto no es suficiente. ¿Son idóneas las herramientas, las capacidades, los recursos que hoy en día tienen las autoridades para resolver esto?

Muchos casos se están presentando día a día a nivel nacional. De ahí que se tenga que hacer un mayor énfasis en la importancia de este tipo de temas y en el rol que juega el crimen organizado, no como una excusa, sino también para ponderar el rol del funcionariado público. Por un lado, es cierto que para este delito tiene que conocer, tiene que ser actor relevante, pero también ¿en cuántos de estos supuestos puede haber influencia negativa por parte de la delincuencia organizada, sea nacional e incluso transnacional? ¿Cuál es el papel relevante de esto? Puede haber una influencia o temor hacia las funciones propias de los gobiernos nacionales y estatales en realizar sus labores, ¿cuántos de ustedes conocen que realmente haya una influencia negativa en estas funciones? Esto pasa tanto en el sector privado como en el público, esto puede ser conocido como “derecho de piso”, incluso amenazas, entre otras situaciones.

Este Comité contra las Desapariciones Forzadas de la ONU ha mencionado que la delincuencia organizada se ha convertido en un actor altamente perpetrador en todo el sistema del Estado de derecho, tanto en las desapariciones forzadas como en la comisión de otro tipo de delitos.

Los Estados, como lo mencionaban anteriormente, terminan siendo responsables; es decir, no es responsable una persona o un funcionariado en concreto, sino que es responsabilidad del Estado mexicano, de ahí que las servidoras y servidores públicos ostenten una responsabilidad. Finalmente, quien van a tener esta imagen en el sector internacional es nuestro país.

El Comité ha destacado que, para que México deje de ser un paradigma perfecto para que la delincuencia organizada siga cometiendo hechos de desaparición forzada, tenemos que realizar otras acciones. Por un lado tenemos dos parámetros: la prevención y el combate — por supuesto que el combate viene como una medida reactiva—. ¿Qué otras medidas de prevención se tiene que implementar? Hoy en día, estos foros, estos espacios de discusión y conocimiento, contribuyen a este tipo de mecanismos de prevención, sin embargo, no es suficiente para mejorar las políticas nacionales, estatales, o incluso locales.

Hay que destacar que la desaparición forzada es un problema de todos. En el marco de las Naciones Unidas tenemos la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre los cuales destaca la alianza para alcanzar estos resultados. No es solamente una responsabilidad de Estado. Es cierto que tenemos esta ley, pero también tiene que ver, por un lado, el rol activo de la sociedad en general, la cual exige que se cumplan este tipo de deberes y, por otra parte, la academia, para seguir fortaleciendo los conocimientos de sus futuros estudiantes, futuros trabajadores o futuros emprendedores para estos temas.

Pasando a los resultados del reciente informe del Comité contra las Desapariciones Forzadas, ¿qué nos diferencia a nosotros, desde la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, a lo que en su momento hacen los organismos internacionales de derechos humanos, como lo es nuestro homólogo, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos u otras oficinas? Nosotros tenemos el mandato de contribuir al fortalecimiento de las capacidades técnicas de los Estados miembros. ¿Qué quiere decir esto? Debemos fortalecer las capacidades técnicas de todas las funciones jurisdiccionales, pero también las funciones administrativas y legales de las autoridades, como puede ser en materia de detección, investigación, persecución, adjudicación, enjuiciamiento de todos los delitos, lo que también implica un paso previo, como asistencia técnica legislativa. De forma general, nosotros atendemos la prevención del delito, la justicia penal, la prevención y lucha contra el crimen organizado, así como la prevención y lucha contra el problema global, que implica combatir las drogas, la corrupción y el terrorismo.

La cuestión de desaparición forzada siempre se ha visto desde un ámbito de derechos humanos. Se emiten recomendaciones, informes, seguimientos que son atendidos por parte de las autoridades. También es digno de destacar la labor que hacen las comisiones estatales de de-

rechos humanos, las comisiones nacionales, la Corte Interamericana, la Comisión Interamericana. En contraposición, al destacar el papel que juega el crimen organizado es que podremos no solamente diagnosticar y atender el problema de forma general, sino además ofrecer verdaderas soluciones para todas las personas.

Tenemos un sinfín de convenciones, por lo que no me voy a detener en todas ellas, pero haré mención sobre temas de drogas. Comenzaré por la Convención de Palermo, que es la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada, y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, que datan prácticamente de este milenio (la de delincuencia organizada data del 2000, y la de corrupción data del 2003). Ahora, generando este vínculo, esta sinergia, sobre todo en su entendimiento entre desaparición forzada y crimen organizado, tenemos que sentarnos a analizar ya, de forma general, qué nos dice esta Convención. Toda convención o instrumento internacional establece los estándares mínimos para que cualquier Estado regule en su derecho interno las medidas adecuadas para dar cumplimiento a estos ordenamientos internacionales.

La primera medida es promover la cooperación para hacer frente a la delincuencia organizada. Me voy a detener un poco en la cuestión de la definición para la cuestión de grupo delictivo de crimen organizado. ¿Qué se entiende por crimen organizado de acuerdo con esta Convención? Primeramente, que sea *un grupo estructurado de tres, cuatro o más personas*, y que estas *actúen en contubernio*, es decir, *en forma colaborativa*, con un fin muy concreto: *cometer delitos graves* o, en su caso, tipificados por esta propia Convención. Sobra decir que la desaparición forzada es un delito grave y, al menos en esta comprensión de delitos, es importante destacar todo el impacto que tiene tanto su alcance como sus antecedentes y las consecuencias que puede. El punto cuarto es: *con miras a obtener un beneficio económico financiero*, es decir, estas actividades de desaparición son de amenaza, pero una vez que comprendemos el rol del crimen organizado y por qué surgen cada vez más desapariciones forzadas, entenderemos el origen, y podremos quizá detener este tipo de enfermedades desde su inicio.

Primeramente, el crimen organizado se caracteriza por tener un entorno o una red efectiva, cada día toda la delincuencia organizada está más estructurada, e incluso mucho más que las instituciones o que nosotros mismos. Tienen sistemas colaborativos sin precedentes, con presencia no solamente en nuestro país, sino también en otras latitu-

des. La cooperación es fluida, sistemática y con ánimo de lucro. ¿Cuántas riquezas y beneficios económicos obtiene la delincuencia organizada por sus diferentes actividades? El Instituto para la Economía de la Paz estimó que aquí en México, solo en 2020, obtuvieron ganancias de hasta 221 mil millones de dólares, solamente por cuestión del impacto de la violencia en México. Aquí podemos generalizar un sinnúmero de actividades de delincuencia, y estamos hablando del 22.5% del PIB de México.

Este impacto del crimen organizado implica una diversificación de actividades de la delincuencia organizada. ¿Dónde, cuándo y cómo?, ¿qué tipos de delitos tenemos?

- Tráfico de drogas, incluyendo plantaciones ilícitas que están presentes en diferentes latitudes, lo cual genera amenazas a personas tanto en materia de desplazamiento como de desaparición;
- tráfico de armas, tanto en regiones fronterizas como en regiones norte y sur;
- trata de personas, de la cual sabemos que es una de las principales amenazas para ser víctimas, e incluso, por su dimensión económica y social, es bastante amplia;
- tráfico ilícito de migrantes (por su ubicación geográfica, como país de origen, destino y tránsito, México también es vulnerable a este tipo de acciones);
- fraude y extorsión, como es el caso de los “derechos de piso”. Ciertas economías o negocios grandes o pequeños que quieran empezar en ciertas regiones del país pueden verse amenazados e incluso tener que mudarse, migrar a otras regiones u otros países;
- delitos fiscales y económicos, siendo imposible obligar a ciertas personas u organizaciones a cumplir con estas obligaciones tributarias, pues buscan evadir este tipo de obligaciones;
- cibercrimen —y este lo voy a mencionar muy rápido—. ¿Cuántas actividades hay en línea que pueden vulnerar a las personas? Ya sea *phishing*, amenazas o suplantación de identidad, en ciertas comunidades, estos delitos obligan a las personas a desplazarse, al ser amenazadas, o incluso desaparecidas;
- falsificación de productos, como puede ser contrabando o tráfico de bienes culturales.

En donde me gustaría detenerme es en la cuestión de los delitos que afectan al ambiente. Hoy en día vemos actividades como la minería ilegal, el tráfico ilícito de vida silvestre, la contaminación marina y atmosférica, la tala ilegal. México es un país bastante biodiverso, y podrán decir, ¿qué tiene que ver esta cuestión con el crimen organizado y la desaparición forzada? Pues bueno, hay bastantes áreas naturales protegidas en México, hay muchísimas personas que viven en zonas rurales, como en la sierra norte, y ellos viven día a día en la naturaleza y gracias a todos los recursos que esta les provee; sin embargo, hoy en día estos recursos son vistos y amenazados por la delincuencia organizada. Y un punto importante: el cambio climático, que es generado, por un lado, por estas actividades del crimen organizado, que fomentan la tala ilegal. Ello origina mayor pobreza en ciertas zonas, reduce la cantidad de recursos o sustento para las personas o poblaciones, y esto también contribuye al cambio climático, afectando a todos los aquí presentes. Lo hemos visto en los recientes acontecimientos, en nuestras ciudades, en los países, con diferentes efectos.

Cerraré con algunos casos para que ustedes puedan ir comprendiendo qué tipo de situaciones o casos han sucedido. Uno reciente, de marzo de 2022, ocurrió en el estado de Morelos con Ciudad de México. No muy lejos se dio un conflicto entre pobladores por una situación de tala ilegal, que terminó en un supuesto de desaparición de estas personas protectoras ambientales. El caso fue publicado por diferentes medios.

También tenemos el caso de una comunidad indígena. Su gran líder, que en su momento fue Irma Galindo, fue una figura icónica, porque mientras los representantes de muchos países discutían en Glasgow respecto del cambio climático, durante la celebración de la COP 26, en México ella era una activista bastante importante como defensora ambiental. Fomentaba y divulgaba las diferentes acciones vulnerables de su región, sobre todo en el estado de Oaxaca. Lamentablemente, desde noviembre de 2021 sigue desaparecida esta persona. ¿Quiénes de ustedes sabían de este caso? Es demasiado amplio este sentido.

Recientemente, en julio de 2022, el subsecretario Ricardo Mejía, de acuerdo con información de diferentes medios, destacó que fueron capturadas diferentes personas por una red de trata de menores. Entonces, la cuestión de desaparición forzada puede tener un sinnúmero de causas y derivar en múltiples delitos, tanto en actividades del crimen organizado generales como en amenazas, trata de personas o cuestiones ambientales. Y aquí lo que quiero es dejarles una tarea: dimensionar este problema para que todas y todos nosotros podamos resolverlo de lleno.

La desaparición de personas en el contexto
del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.
Parte IV

Italy Dessire Ciani Sotomayor

*Una persona desaparecida dolerá hasta el último día de la
última persona que alguna vez le amó.*

MADRE DE UNA PERSONA DESAPARECIDA

Dice Eugenio Raúl Zaffaroni —quien además es juez de la Corte Interamericana de Derechos Humanos— que en criminología hemos escuchado a todo mundo, hemos escuchado al crimen, a la academia, a la *vox populi*, a los científicos, hasta a los brujos, que dicen ser los padres de la criminología, pero nos ha faltado escuchar a los principales protagonistas que son los muertos. Entonces, él escribió un libro que se titula, justamente por eso, *La palabra de los muertos*.

Hoy estamos en una jornada sobre desaparición, pero poco hemos hablado sobre los desaparecidos. ¿Qué significa estar desaparecido?, ¿qué significa estar en una zona de indistinción entre la vida y la muerte?, ¿se lo han preguntado alguna vez? Es complejo tan solo imaginar lo complicado que es perder a un ser querido. Perderlo y no saber absolutamente nada de esa persona debe ser una muerte en vida.

Como ya se ha mencionado, es un delito pluriofensivo que afecta no solo a la víctima directa de la desaparición, sino a todo su círculo

cercano. Es una zona de indistinción en la cual el perpetrador cancela a la persona. Fíjense cómo cancelamos a un sujeto sustrayéndolo totalmente de su existencia. Y algo más grave todavía: vivimos en un país donde hemos normalizado la violencia, pocas cosas nos sorprenden como mexicanos. Si no violaron ocho sujetos a una chava, la quemaron viva, y luego la descuartizaron en cachitos. Y si solamente la mataron, el pensamiento es “¡Ay, un feminicidio más”. Ya no nos sorprende. Si matan a una niña en una combi, en el transporte público, pensamos “Ay, qué tristeza, una chiquita, pobrecita”, pero no llama nuestra atención a un grado tal que nos conmueva, que nos lleve a ponernos en el lugar del otro, porque si estas tragedias y esta violencia no suceden en un entorno cercano o que nos toque a nosotros, no nos interesa.

Nos hemos metido poco a poco en este proceso que Bauman llamaba adiaforización, que es la falta de empatía con el otro. Si no pasa en mi círculo cercano, a mí, o a alguien que conozco, no me importa. Y esto pasa con la desaparición de personas en México. Veremos algunas cifras, y es terrible, ni siquiera hablamos del tema, ni siquiera hablamos de los muertos, ni mucho menos de los desaparecidos.

Ahora, yo empezaba cuestionando quiénes son estos desaparecidos. Primero, hay toda una serie de mecanismos, muchos protocolos de actuación para la búsqueda y también hay colectivos. Yo he tenido oportunidad de hablar con los papás de algunos normalistas, y las historias que he escuchado recurrentemente son que en realidad nadie los busca. ¿No será que el entramado jurídico e institucional está diseñado exactamente para eso, para que nadie los busque? Porque los únicos que los buscan son los colectivos de las familias, de esas familias que están involucradas directamente en ese dolor, en esa angustia y en ese no vivir. Es el no lugar, estar desaparecido es el no lograr. No me atrevo a decir si es mejor saber que una persona está muerta, pero supongo que si yo estuviera en un lugar remotamente parecido, preferiría tener un cuerpo que enterrar y al cual llorar, y eso lo he escuchado también de las familias.

Imagínense qué difícil tiene que ser vivir una tragedia como esta, tan terrible que sea preferible la muerte. Es terrible de verdad, pero la pregunta es: ¿en serio los mecanismos están diseñados para funcionar. Empezando por el tipo penal, ¿entienden los verbos rectores núcleo del tipo penal? Yo no. Son una pesadilla. Segunda pregunta: ¿el delito admite solamente una forma de comisión dolosa o admite culpa? No lo específica. Aquiescencia. ¿Qué carajos es eso? Tendría que ser un ele-

mento normativo definido en el propio tipo penal. Entonces, fíjense, si analizamos de entrada el marco jurídico penal, a partir del cual un agente del Ministerio Público está obligado de oficio a abrir una carpeta de investigación por un delito del que ni siquiera entendió sus elementos básicos y esenciales, ¿cómo lo integra? Así de ambiguo es el tipo penal y su redacción. Hasta el ministerio público integrador de la carpeta podría incurrir en el propio tipo penal por no solicitar un informe a la autoridad, por su aquiescencia, entonces, tenemos un problema desde el entramado legal. Aunque hay avances, hay tres casos sobre México que han llegado a Corte Interamericana y que se han pronunciado, pero realmente no estamos haciendo lo suficiente.

Esto me cuesta trabajo decirlo, pero no es de ninguna manera despectivo y es algo de lo que estoy convencida: hoy en día hemos construido categorías enteras de ciudadanos que bien podríamos denominar “residuos humanos”, así como en nuestra casa producimos cantidades enormes de basura y hay cosas que reciclamos y cosas que tiramos directamente. ¿Qué sucede con categorías enteras de seres humanos? Estamos construyendo una categoría de residuos humanos, sujetos cuya residuabilidad nos hace convertirlos en sujetos absolutamente descartables porque no son integrables en nuestro sistema político, ni económico ni mucho menos social. Están incluidos en la exclusión.

Si viviéramos en otras épocas podríamos tener un campo de concentración y ahí los llevábamos y los matábamos, pero eso hoy no es políticamente correcto. ¿Qué hacemos entonces a través de la política criminal? Un tratamiento en tres vertientes: una, la prisión; dos, la muerte, y tres, los desaparecidos. Por eso es que nadie los busca, porque a nadie le importan, y esto es bastante grave, porque es una realidad de la que no nos damos cuenta pese a los números.

Fíjense nada más la tragedia: dictaduras militares como Argentina acumularon 10 mil muertos; Chile, 3 500; Uruguay, 196; México, sin dictadura militar, supera estas cifras. La cifra oficial reconocida por el Gobierno habla de 60 mil desaparecidos; sin embargo, en noviembre de 2021 recibimos la visita del Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU, quien publicó un informe sumamente interesante, en el cual señala que en realidad hay 95 mil personas desaparecidas en México. ¿Desde cuándo empezó a contar el Comité? Desde 1964 hasta 2021 fue el corte. El 98% ocurrieron entre 2006 y 2021, es decir que básicamente ubicamos dos periodos cruentos en la historia de México:

particularmente, los años 68 y 61. ¿Sí o no? Ahí no se superó ni siquiera la cifra de Uruguay en dictadura.

El problema es que en México no hay una dictadura, o más bien hay una “dictadura perfecta”, como dice una película. Pero son casi 100 mil personas, lo cual es una barbaridad.

¿Saben qué es la aquiescencia del Estado? Eso. ¿Cómo hacemos para que 100 mil personas desaparezcan en un país a lo largo y ancho de su territorio, sin que nadie sepa dónde están? Hay dos causas de la desaparición innegables: crimen organizado y corrupción. Y yo diría que son categorías escindibles. El crimen organizado no puede subsistir sin la corrupción, y la aquiescencia del Estado es eso: con su complicidad, su participación activa o su omisión e incapacidad, ha posibilitado que no sepamos dónde están casi 100 mil personas al día de hoy, salvo cuando un grupo de la familia se mete al lugar más recóndito de este país y se ponen a escarbar a veces hasta con sus propias manos, y empieza a encontrar restos humanos de una persona que buscaba desde hace 10, 15, 20 años o hasta más. Esa es la aquiescencia del Estado, y eso es lo más grave de este flagelo.

Ahora, siguiendo con los números, en cuanto a sentencias, este informe dice que en México no tenemos más que 36 sentencias frente a 100 mil desaparecidos. Aquí sucede lo que pasa en el resto de delitos. El sistema de justicia penal es absolutamente ineficaz: uno de cada cuatro delitos se denuncian, lo que significa un 25%, es decir que un 75% de los delitos que se comenten todos los días no llegan siquiera al conocimiento formal de la autoridad, trabajamos con un 25% y estamos colapsados. Ahora bien, de ese 25% solo un 5% de asuntos se judicializan, ¿qué pasó con el otro 20%? Una lana, detención ilegal calificada por un juez, en el mejor de los casos un acuerdo reparatorio —tal vez—, un criterio de oportunidad, no hay medios de prueba. Solo un 5% se judicializa, y de ese porcentaje, solo en un 2% hay sentencias. En el delito de desaparición forzada pasa exactamente lo mismo, no es una ínsula, y lo dijo también en el informe del Comité: hay una judicialización de entre el 2 y el 6%. En México, la efectividad del sistema de justicia penal es de un 2%, pero a nivel mundial las cifras no cambian mucho, pues la efectividad oscila entre un 1 y un 7%, no más.

Entonces, ¿qué tenemos que hacer? Puede haber más reformas. Ojalá hubiera un tipo penal más depurado, mucho menos técnico y entendible, sobre todo por los ministerios públicos, que son los que al final del día van a integrar una carpeta de investigación y van a reunir

los medios para poder acreditar en juicio. En una audiencia, este tipo de delitos, si se los complicamos con entramados jurídicos como los que tenemos, es mucho más difícil todavía.

Esto difícilmente va a cambiar mientras sigamos teniendo autoridades como el comisionado Roberto Cabrera, primer comisionado de desaparecidos, que fue condenado la semana pasada a tres años de prisión por vender la base de datos genéticos de los desaparecidos de este país; mientras sigamos teniendo ministerios públicos que no inician la carpeta por desaparición, olvidense de desaparición forzada, desaparición en general, porque “tienen que pasar 72 horas”, que no existen en ninguna parte del código, porque hay procuradurías como la nuestra, que han tenido que emitir acuerdos para decir expresamente que “las 72 horas no existen” y, sobre todo, mientras haya esta aquiescencia entre agentes del Estado —principalmente policiales— y crimen organizado.

Finalmente, ¿qué papel jugamos como sociedad en todo esto? Y quiero cerrar con esto: Bauman escribió un libro fantástico que se llama *Modernidad y Holocausto*, en el que dice que el Holocausto no es un cuadro que tengo hoy en mi casa y mañana, si ya no me gusta, lo cambio. El holocausto es una ventana, y cada que nos asomemos por esa ventana vamos a ver exactamente lo mismo. Es importante que a esos 100 mil desaparecidos les pongamos rostro, que pensemos que todos eran personas con una historia de vida, con gente que los amaba, con proyectos que se vieron truncados porque alguien se sintió con ese derecho, y que esos 100 mil podríamos ser nosotros.

Mientras no entendamos eso no vamos a ver esa realidad, como Bauman, quien nos invita a ver el Holocausto. No como un cuadro que lo quito cuando no me gusta, es una ventana, y al asomarnos por ella tenemos que verlo, porque en la medida en que nos hagamos conscientes de eso podemos intentar evitar repetir esa historia.

La desaparición de personas a la luz de las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

José Elías Romero Apis

Es para mí un verdadero honor haber sido invitado por el Tribunal Superior de Justicia, por su magistrado presidente Ricardo Sodi y por el Consejo de la Judicatura, para platicar sobre la desaparición de personas y su conexión con las resoluciones internacionales sobre la materia.

Después de tres días de sesión en los que se presentaron intervenciones magistrales, es una ventaja ser el último participante, ya que la audiencia desea que el expositor sea breve y les da mucho gusto cuando este termina su intervención.

Me habría gustado ser ameno, pero el tema no se presta para ello. Así que tan solo procuraré no ser solemne. No es un tema ameno, sino dramático.

La desaparición de personas es uno de los dramas más crueles de la vida. Me preguntó cuán grave es, pues a los familiares de los desaparecidos muchas veces los conforta encontrarlos, aunque sea muertos. Cómo será de cruel, que la muerte se convierte en un bálsamo de consuelo que alivia la vileza de la incógnita. El tema nos daría no para tres días, sino para muchas rondas, cursos y maestrías, dada su amplitud.

Antes de continuar quiero aclarar que mi intervención no consiste en una conferencia magistral, sino que es algo mucho más modesto. Se trata de la simple exposición de mis dudas, más que mis ideas.

La vida me ha formado como abogado y como político, y por eso me he acostumbrado a tener muchas dudas. Casi nunca tengo todas las respuestas, pero siempre procuro tener dudas y hoy comparto algunas de ellas.

1. UBICACIÓN DEL TEMA

La desaparición de personas es muy antigua y no es novedosa. Es tan antigua como lo pueden ser el robo o el homicidio. Siempre han desaparecido las personas, y quizá en la Antigüedad la comunicación tan primitiva impedía conocer el paradero de los demás. Pero hay etapas de la humanidad en las que el asunto adquiere proporciones críticas. Estamos viviendo una de esas etapas críticas en las que la desaparición adquiere matices de problema nacional.

Surge, para nuestro primer conocimiento, como un problema muy cercano, con las dictaduras sudamericanas y como un fenómeno de represión, como lo anotaremos más adelante.

Ahora es un tema del orden prioritario en la agenda nacional de muchos países.

2. SUS ASPECTOS PRINCIPALES

Son cuatro los espacios en los que se ha movido el tema, lo que nos obliga a reflexionar y a corregir para efectos de llegar a donde queremos en la atención y en la solución de este problema. Ellos son:

- El tipo penal y lo que se está persiguiendo
- La jerarquía normativa y el control de convencionalidad.
- La operatividad del problema.
- El alcance penal, civil o administrativo del tema.

3. EL TIPO PENAL Y LO QUE QUEREMOS PERSEGUIR Y CASTIGAR

El primer interrogante que nos acomete consiste en: ¿qué es lo que queremos perseguir? ¿Lo estamos logrando con el tipo delictivo de los

artículos 27 y siguientes de la ley en la materia?, o ¿qué problemas nos puede acarrear?

Si vemos los elementos del tipo, lo primero que encontramos es una privación de libertad. Aunque no lo dice el tipo, queremos suponer que se trata de una privación legal de la libertad, dejando fuera del tipo a toda privación ilegal. Y decimos que esa privación debe ser legal, puesto que la privación ilegal ya está penada de inicio.

Pero tengamos mucho cuidado con el uso de estos términos en materia de privaciones de libertad en México, porque existen 77 formas de restricción legal de la libertad. De esas, 29 son constitucionales, aunque algunas son muy cuestionables, como la prisión preventiva — tanto la oficiosa como la justificada—, que es aberrante en su concepción, pero es repugnante por la estulticia de su redacción constitucional y legal.

Además, existen las formas impuras de constitucionalidad cuando se le finge o se le simula, como la denuncia anónima, el reporte de robo, la siembra de objetos o la presentación de licencias falsas. Por otra parte, existen 48 formas de privación que, siendo legales, son inconstitucionales, tales como el arresto o la retención de lesionados, como la presentación o arraigo de testigos o la incomunicación del testigo.

La desaparición es un producto de la dictadura, más que de la tiranía, y por eso tiene frontera o colindancia con el régimen de derecho.

La dictadura es mentirosa y taimada. Aquí es donde aparece el mayor riesgo de la desaparición de personas y la ignorancia perpetua de su paradero.

La tiranía es franca y cínica. Es la que utiliza sin tapujos el campo de concentración, la prisión política y la prisión sin juicio y sin ley.

La dictadura no tiene prisión de incomunicación. La tiranía encierra. La dictadura mata.

El segundo elemento del tipo es que la privación de libertad vaya seguida de una abstención o negativa a reconocer la privación y a proporcionar información.

Desde luego, debemos suponer que se trata de información que tengan y que retengan.

Eso obliga a definir quiénes son los que están obligados a tenerla y no la tengan. Que no la proporcionen a quienes la deben proporcionar.

Pero aquí surge un nuevo dilema, relativo a quién tiene derecho a pedirla, a recabarla y a exigirla.

De lo anterior pasamos al problema de penalidad. Esto conlleva a una penalidad de 40-60 años para servidores públicos y de 25-50 para particulares.

La diferencia es típica y no calificativa. En esto se aparta de la costumbre de agravamiento de las penas por calificación y no por tipificación, lo cual conlleva a mayores riesgos de probanza procesal.

Por otra parte, si se sabe lo que pasó con el desaparecido, puede ser que estemos en presencia de un secuestro, de un homicidio o de ambos.

Si no se sabe, estaremos ante un delito de información denegada con equiparación de homicidio o de secuestro.

Y entonces, se nos presenta una posibilidad terrible para el proceso. ¿Qué sucede si aparece el desaparecido? ¿Qué hacemos con el procesado o sentenciado? Es más, ¿hasta podría comparecer a juicio como testigo o como víctima? ¿Subsiste la comisión delictiva? ¿Lo sentenciamos a 60 años de prisión tan solo por haber denegado una información?

Otro problema que surge es: ¿quién es víctima? ¿El detenido y desaparecido o el desinformado? ¿Cuál es el bien jurídico tutelado? ¿La libertad? ¿La integridad y la vida? ¿O tan solo la información y el paradero? De la respuesta a lo anterior se desprende quién está legitimado para solicitar la información.

4. LA JERARQUÍA NORMATIVA Y EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD

La relación de la aplicación de nuestras normas se encuentra en la vinculación de las normas nacionales *versus* las normas internacionales.

Aquí se tienen que parear los principios de constitucionalidad con los de convencionalidad. Hasta hace algún tiempo, tan solo reinaba el principio de soberanía. Los conflictos entre diversos órdenes se resolvían con el principio de penetración o penetrabilidad. Si existía la institución en el derecho interno, se aplicaba la regulación extranjera o la regulación internacional.

Pero ahora en nuestros tiempos se ha formalizado la convencionabilidad. De esta manera, ya no es el orden nacional *versus* el orden extranjero, sino que se crea un orden internacional que debe resolverse por principios jerárquicos.

Muchas veces caemos en la tentación de considerar superior al orden internacional sobre el orden nacional. Que una ley internacional está por encima de una ley nacional, así como que un tribunal internacional tiene una jerarquía superior al de un tribunal nacional.

El artículo 133 constitucional establece que la Constitución, los tratados internacionales y leyes reglamentarias son la ley suprema de la nación.

¿Pero es esta una declaración seria? Porque diría el genial *Cantinflas* que todos somos supremos, pero no todos igual de supremos. Unos más supremos que otros.

Es cierto que esa tríada normativa es de suprema jerarquía, pero no son iguales. De ninguna manera la Constitución tiene la misma jerarquía normativa que los tratados internacionales o que las leyes reglamentarias. Para abreviar, tan solo diría que si la Constitución se cae, también se caen los tratados. Pero si se caen los tratados, no se cae la Constitución. Es decir, no son tan iguales.

Creo que este es el momento de aclarar que yo soy un devoto ferviente de la Constitución. Soy maestro universitario de Derecho Constitucional, aunque no tan importante como el magistrado presidente. Él es un catedrático ilustre y yo soy un maestro rural. Pero soy tan devoto que dos libros viven en mi buró y me permiten dormir tranquilo al sentirme protegido y cuidado. Uno de ellos es nuestra Constitución Política.

Pero por eso me atrevo a decir, sin denostación, que no todas las estipulaciones constitucionales son serias. Y esta de la igualdad normativa no es tan seria. Algunas normas constitucionales no nacieron serias y tardaron 25 años en volverse serias, como las de la seguridad social. Otras lo serán algún día, como los derechos a la alimentación, a la salud, al medioambiente sano, al agua, a la cultura, al deporte o a la movilidad.

Pero, más cerca de lo que nos ocupa, ¿es serio el derecho a no declarar?, ¿es serio el principio de presunción de inocencia?, ¿es serio el proceso contradictorio? Yo creo que por ahora no lo son, pero eso es otra materia.

5. LA OPERATIVIDAD DEL PROBLEMA

Fuera del ámbito constitucional y ya en el ámbito funcional, nos encontramos con diversos problemas aún no resueltos de organización y de funcionamiento del sistema.

Por ejemplo, en lo organizacional, existen múltiples comisiones de muy diversa naturaleza. Algunas atienden las desapariciones, otras atienden a las víctimas. Otras más se aplican a la defensa de los derechos humanos. Incluso, hay órganos de control interno de las autoridades que tienen que ver con las detenciones y con la información de las mismas. Y hasta las de búsqueda de personas.

En el mismo sentido, existe una cierta dispersión de las facultades de investigación. No están plenamente definidas porque no están plenamente identificadas.

Lo anterior tiene que ver hasta con las facultades de denuncia de un hecho jurídico que no necesariamente puede considerarse inicialmente como un delito y, por lo tanto, aparece la dificultad de fijar la competencia y la legitimación.

6. EL ALCANCE DE LAS RESOLUCIONES DE LA COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

La jurisdicción internacional es fundamentalmente ordenadora y casi nunca ejecutora.

Esa es la forma de enlazar la autoridad de lo internacional con la soberanía de lo nacional. Ordeno lo que hagas en tu casa, pero no me meto a hacerlo. O te ordeno que mantengas a tu familia, pero no la voy a mantener yo. Asimismo, te ordeno que legisles, o que castigues, o que pagues, o que indemnes, o que liberes.

Las disposiciones constitucionales obligan a ejercer el control difuso de convencionalidad y la Constitución Política obliga a interpretar las normas de esa convencionalidad. El alcance internacional no permite legislar en los delitos. El alcance internacional no permite integrar tipos penales. Con eso se estaría violando la Constitución Política.

Felicito al Tribunal Superior de Justicia por la realización de estas jornadas sobre un tema de sustancial preocupación social, política y gubernamental, tanto en el ámbito nacional como en el concierto internacional.

Desaparición, retos y alcances en la LXI Legislatura del Estado de México

Paola Jiménez Hernández

Seguramente me fui sin mi voluntad, quizás para siempre... quizás algún día aparezca... quizás sin vida dejando una eterna interrogante entre los que me esperaron y me buscaron. Pero soy un desaparecido que trata de ser escuchado a través de los gritos desesperados de los que aún me esperan. Así hablaría un desaparecido... si lo dejaran, si pudiera...

Carta abierta de un desaparecido, Periódico *La Razón*

El término “desaparición de personas” ha sido acuñado de forma social, jurídica y política; sin embargo, el fenómeno de la desaparición en sí está ligado con la comisión de distintos delitos y diversos factores de causa y consecuencia, especialmente en el caso de las mujeres, infancias y adolescentes.

De acuerdo con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la desaparición de personas, incluida la desaparición forzada, constituye una violación pluriofensiva de derechos humanos, toda vez que, además de causar daños irreparables a las víctimas, provoca sufrimiento en sus familiares al ignorar el destino final que aquéllas correrán. Además, ocasiona un deterioro económico y en la salud física y mental. Su práctica implica la privación de la libertad y, en muchas ocasiones, de la vida.

Por otro lado, la desaparición forzada de personas ha sido —y sigue siendo, lamentablemente— un fenómeno de gran relevancia en Améri-

ca Latina. Si bien la persecución penal de esta práctica ha ido creciendo en los últimos años, los problemas dogmáticos (materiales y procesales) relacionados con la construcción típica de la figura han recibido poca atención y están lejos de ser resueltos.¹

En este sentido, cada caso de desaparición debe ser observado, atendido, investigado y sancionado con enfoques diferenciados, haciendo análisis de contexto y de riesgo, con una clara perspectiva de género y en el marco de los derechos humanos.

Delitos como la privación ilegal de la libertad, el secuestro, la extorsión la trata de personas con fines de explotación sexual y los feminicidios son solo algunos de los que se configuran bajo diversos factores en un contexto de territorios, rutas y corredores de diversas manifestaciones del crimen organizado y tráfico de drogas o armas, además de coincidir con cinturones de pobreza, marginación socioeconómica y un sinnúmero de escenarios de injusticia y desigualdad social.

En nuestro país sigue existiendo bastante impunidad respecto al tema, a pesar de que existen marcos normativos internacionales, como la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, que es el primer instrumento internacional de derechos humanos vinculante relativo a estas, donde se detallan las obligaciones de los Estados parte frente a este delito, así como los correspondientes derechos fundamentales de las víctimas; y esfuerzos como el del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, que ayuda a las familias a determinar el destino y el paradero de los familiares desaparecidos y procura establecer un canal de comunicación entre las familias y los respectivos Gobiernos para asegurar que los casos individuales sean investigados. Al corte de 2021, había un registro de poco más de 100 mil personas desaparecidas, con un incremento en el caso de infancias, adolescentes y mujeres.

Por tanto, es indispensable que las autoridades mexicanas emprendan acciones que les permitan localizar rápidamente a las personas desaparecidas, identificar a las personas fallecidas y tomar medidas prontas para investigar todos los casos, para poner fin a las desapariciones forzadas y asegurar que las víctimas tengan acceso a la verdad, la justicia, la reparación integral y las garantías de no repetición.

¹ Ambos, Kai (coord.), *Desaparición forzada de personas: análisis comparado e internacional*, Temis, 2009, https://department-ambos.uni-goettingen.de/data/documents/Veroeffentlichungen/Desaparicion_forzada_de_Kai_Ambos.pdf

Nuestro país atraviesa una crisis de seguridad que no solo ha sido definida por la violencia y la persistencia de elevados índices de homicidios, secuestros, extorsiones o robos, sino además por una serie de violaciones a derechos humanos que han afectado sistemáticamente nuestra vida individual y comunitaria, repercutiendo de manera negativa en nuestro tejido social.

Es relevante poner en contexto algunos datos del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas (RNPNDNO).²

En el periodo del 15 de marzo de 1964 al 4 de julio de 2022, se tienen:

- 249 499 reportes de personas desaparecidas.
- De ellas, 138 583 fueron localizadas con vida.
- 10 182 fueron localizadas sin vida.
- 100 734 se mantienen en calidad de desaparecidas o no localizadas.

Según el RNPNDNO, de las 249 499 personas desaparecidas, no localizadas y localizadas, 58.21% son hombres y 41.55% mujeres.

Los estados que tienen mayor número de reportes de desapariciones son:

- Jalisco, con 14 951.
- Tamaulipas, con 11 970.
- Estado de México, con 10 993.
- Nuevo León, con 6 218.

Además, Según la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAVEM),³ desde enero de 2011 hasta septiembre 2019, los municipios con mayor número de personas por localizar son:

² Comisión Nacional de Búsqueda, Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, Secretaría de Gobernación, 2022, <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/ContextoGeneral>

³ Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de México, Informe estadístico sobre reportes de Desapariciones en el Estado de México (2011 al tercer trimestre 2019), 2019, https://ceavem.edomex.gob.mx/sites/ceavem.edomex.gob.mx/files/files/PAV_PDF/2.pdf

- Ecatepec: 804.
- Nezahualcóyotl: 650.
- Toluca: 516.
- Chimalhuacán: 339.
- Chalco: 246.
- Ixtapaluca: 232.
- Valle de Chalco: 221.
- Cuautitlán Izcalli: 217.
- Tecámac: 206.
- Tultitlán: 193.

Ante esta problemática, el Estado de México ha creado diversas instituciones para atender la crisis que existe por el tema de desaparición, entre las que se encuentran la Fiscalía Especializada para la Investigación de Personas Desaparecidas, la Comisión de Búsqueda de Personas para el Estado de México⁴ y la Comisión Ejecutiva para Atención a Víctimas del Estado de México.

Por ello, las políticas públicas emprendidas desde la LXI Legislatura del Estado de México van enfocadas al fortalecimiento de las instituciones especializadas, así como de los instrumentos normativos que las regulan. Es, por tanto, impostergable la generación de políticas públicas integrales que atiendan las causas estructurales de lo que claramente representa una violación grave a los derechos humanos que vulneran de manera multifactorial el tejido social y el desarrollo en general de la sociedad en su conjunto.

Las áreas de búsqueda, investigación e identificación deben ser fortalecidas con personal, infraestructura y mecanismos efectivos que permitan el acceso a la justicia, pero sobre todo la garantía de aparición con vida de las personas a quienes se busca. La apuesta debe seguir siendo la prevención. Es inadmisibles que no se emitan de manera

⁴ La Comisión de Búsqueda de Personas para el Estado de México (COBUPEM) tiene el objetivo de coordinar e impulsar los esfuerzos de vinculación, operación, gestión, evaluación y seguimiento de las acciones entre autoridades que participan en la búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas, en conjunto con los familiares y la sociedad civil.

efectiva e inmediata medidas para la localización de las personas desaparecidas, y que en la mayoría de los casos se les busque bajo tierra y principalmente por las propias familias. No podemos renunciar a la certeza de que las desapariciones son prevenibles. La corresponsabilidad convencional y constitucional de todos los órdenes y niveles debe traducirse en evitar la desaparición, y no solo en sofisticar los mecanismos de reconocimiento de restos —en el mejor de los casos—, lo cual, por supuesto, nos aleja de una posible solución.

Las comisiones de búsqueda deben dar un acompañamiento integral a las familias, generar indicadores que permitan la identificación de factores de riesgos con análisis multidisciplinarios que permitan el desarrollo de políticas públicas cada vez de forma más específica, dirigida, y que atienda las problemáticas de los distintos contextos y territorios, puesto que la generación de registros de desapariciones son insuficientes y realmente no solucionan la problemática ni pueden constituirse en sí mismos como medidas compensatorias.

Para profundizar en ello, las políticas de educación deben erradicar la deserción escolar por falta de oportunidades y acceso equitativo, mientras que las políticas de prevención de la violencia deben dirigirse hacia la participación política y ciudadana, la salud integral y de cuidados.

Asimismo, en la era de lo virtual, se vuelve urgente la necesidad de legislar sobre el control y regulación de las plataformas digitales y mediáticas sin vulnerar la libertad de expresión, a fin de garantizar que estas plataformas no sean catalizadores ni factores de riesgos que actualmente están identificados como los principales vehículos hacia redes de trata, explotación, esclavitud, asesinatos y, por desgracia, desapariciones.

No hacerlo como autoridades del Estado nos colocaría en una condición de omisión que podría agravar este problema a un grado de desaparición forzada, dada por una injustificable inacción institucional. Ninguna desaparición más es permisible. Estamos obligadas y obligados a la prevención de este problema y a la presentación con vida de quienes el día de hoy están ausentes. Encontrarles es nuestra prioridad, y prevenir las desapariciones es el resto que como Estado nos compete, porque, si prevalece la violencia y la privación de la libertad, nunca lograremos un Estado democrático y de bienestar.

BIBLIOGRAFÍA

- Ambos, Kai (coord.), *Desaparición forzada de personas: análisis comparado e internacional*, Temis, 2009, https://department-ambos.uni-goettingen.de/data/documents/Veroeffentlichungen/Desaparicion_forzada_de_Kai_Ambos.pdf
- Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas del Estado de México, Informe estadístico sobre reportes de Desapariciones en el Estado de México (2011 al tercer trimestre 2019), 2019, https://ceavem.edomex.gob.mx/sites/ceavem.edomex.gob.mx/files/files/PAV_PDF/2.pdf
- Comisión Nacional de Búsqueda, Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, Secretaría de Gobernación, 2022, <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Contexto-General>
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Informe de actividades 2021: Personas desaparecidas, 2021, <http://informe.cndh.org.mx/menu.aspx?id=30062>

Desafíos y estrategias en la búsqueda de personas desaparecidas en México: un análisis integral

*Rita Margarita Jiménez Sánchez**

1. INTRODUCCIÓN

Esta intervención analiza los instrumentos de justicia clave implementados recientemente por el Gobierno mexicano en respuesta al fenómeno de las desapariciones para exponer posteriormente los retos que aún se enfrentan en la búsqueda y localización de personas desaparecidas o no localizadas. Si bien en el ámbito internacional de los derechos humanos se han realizado trabajos significativos en el ámbito de la desaparición forzada, que han dado como resultado la creación de declaraciones en la materia, es crucial entender los principales instrumentos legales desarrollados en México frente a este fenómeno, porque tiene características singulares que nos hace poseer una legislación innovadora, aunque con desafíos complejos.

En México, el fenómeno de la desaparición forzada, así como de la desaparición por parte de particulares, ha traído consigo el dolor de miles de familias que ignoran el paradero de sus seres queridos, privándolas de medios efectivos para acceder a la justicia a pesar de la

* Doctora en Ciencias Sociales y profesora de la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM.

existencia de leyes e instituciones, algunas de reciente creación, para atender la problemática. Al respecto, este trabajo enmarca la especificidad del caso mexicano sobre el delito de desaparición, los principales instrumentos que se han generado con base en la ley general en materia de desaparición, y se avoca a comprender los retos que enfrenta el principal organismo encargado de la búsqueda y localización de personas teniendo en cuenta la perspectiva de la sociedad civil organizada, organismos internacionales y familiares de personas desaparecidas.

2. DESAPARICIÓN, MÁS ALLÁ DEL DELITO DE DESAPARICIÓN FORZADA

La diferencia fundamental que caracteriza el fenómeno de desaparición en México deriva de su contexto histórico. Si bien en México se han perpetrado diversos crímenes relacionados con el delito de la desaparición forzada —como en muchos otros casos de Latinoamérica, principalmente durante la llamada “Guerra sucia”—,¹ encontramos otro capítulo en la historia nacional denominado “Guerra contra el narco”, que marca un periodo histórico que ha intensificado la violencia criminal en el país y, consecuentemente, el delito de desaparición por parte del crimen organizado.

De acuerdo con Oyarvide,² la guerra contra el narcotráfico en México es una estrategia fallida iniciada por el presidente Felipe Calderón a fines de 2006 con el Operativo Conjunto Michoacán. Esta estrategia ha sido caracterizada por un ataque frontal y constante a las organiza-

¹ La “Guerra Sucia” en México se refiere a un período de represión política y conflicto interno que tuvo lugar aproximadamente desde finales de los años sesenta hasta los años ochenta. Este término describe una serie de acciones y políticas llevadas a cabo por el Gobierno mexicano, principalmente dirigidas a erradicar a opositores políticos, sospechosos de subversión, activistas, estudiantes, y cualquier grupo o individuo considerado como una amenaza para el estado de derecho establecido por el Gobierno. Mendoza García, Jorge, “Memoria de las desapariciones durante la Guerra Sucia en México”, *Athenea Digital. Revista de Pensamiento e Investigación Social*, vol. 15, núm. 3, 2015, <https://doi.org/10.5565/rev/athenea.1446>

² Morales Oyarvide, César, “La guerra contra el narcotráfico en México. Debilidad del Estado, orden local y fracaso de una estrategia”, *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 50, julio, agosto y septiembre de 2011, pp. 1-35.

ciones traficantes de drogas en todo el territorio mexicano, utilizando medios principalmente policiales y militares. La intención era abordar el narcotráfico como un problema de seguridad, más que como uno de salud pública.

Diversas fueron las consecuencias de esta estrategia, principalmente el incremento en la violencia y las muertes relacionadas con el narcotráfico, violaciones a los derechos humanos, el fortalecimiento de las organizaciones criminales debido a la fragmentación y el surgimiento de nuevos grupos, así como el desplazamiento del problema a nuevas áreas geográficas.³ A partir de este contexto, el crimen organizado utilizó la desaparición de personas como un mecanismo de venganza, amenaza a la población, diversificación del crimen a partir de la trata de personas, entre otros.

Es así que, en México, la desaparición forzada ya no es solo una medida de control ideológico y político que ha sido utilizada desde la década de 1960, sino que las motivaciones y modalidades de las desapariciones se han ampliado e incluyen fines criminales, transformando tanto a los victimarios como a sus víctimas. Ahora, no solo el Estado emplea esta estrategia contra sus opositores, sino también el crimen organizado contra la comunidad en general, convirtiéndola en una de las formas de violencia extrema que ha incrementado en los últimos años en México.⁴

De este contexto surge la necesidad del Estado mexicano, impulsado por las víctimas y la sociedad civil, de producir nuevas reglamentaciones que comprendan ya no solo la desaparición forzada, sino también la desaparición cometida por particulares como un delito grave, así como el derecho de toda persona a ser buscada. A continuación, se enmarcarán los principales avances de procuración de justicia en la materia tomando como base la ley general en materia de desaparición y los retos que sus propuestas han atraído.

³ *Idem.*

⁴ Jaramillo Michel, María Cecilia y Retama Domínguez, Michel, “La desaparición de personas en México: modalidades, magnitudes e impactos. Reflexiones sobre cómo una vieja práctica criminal y violatoria de derechos humanos se posiciona en un nuevo desafío gubernamental y social”, *Entre Textos. Labor de Punto*, vol. 12, núm. 35, 2020, pp. 1-18.

3. PRINCIPALES OBJETIVOS DE LA LEY GENERAL EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA DE PERSONAS, DESAPARICIÓN COMETIDA POR PARTICULARES Y DEL SISTEMA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS (LGMDFP)

Decimos que esta ley, creada en 2017, es fundamental para comprender los recientes avances en materia de desaparición, porque constituye el mecanismo nacional primordial para definir la asignación de responsabilidades y establecer métodos de coordinación entre las autoridades de diversos niveles gubernamentales, con el objetivo de localizar a las personas desaparecidas y no localizadas, así como dilucidar los acontecimientos relacionados. Su propósito es prevenir, investigar, sancionar y erradicar los delitos relacionados con la desaparición forzada de personas y las desapariciones llevadas a cabo por individuos particulares, incluyendo delitos conexos. Para lograrlo, implementa las siguientes estrategias:

- Establecer los tipos penales en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, así como otros delitos vinculados y sus sanciones.
- Crear el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.
- Crear la Comisión Nacional de Búsqueda y ordenar la creación de Comisiones Locales de Búsqueda en las Entidades Federativas.
- Crear el Centro Nacional de Identificación Humana y el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas.
- Garantizar la protección integral de los derechos de las Personas Desaparecidas hasta que se conozca su suerte o paradero.
- Garantizar la atención, la asistencia, la protección y, en su caso, la reparación integral y las garantías de no repetición.
- Establecer la forma de participación de los Familiares en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las acciones de búsqueda e identificación de Personas Desaparecidas y No Localizadas, así como garantizar la coadyuvancia en las etapas de la investigación

4. PRINCIPALES INSTITUCIONES Y ATRIBUCIONES RELACIONADAS CON LA LGMDFP

Una vez entendidos los cimientos propuestos por el Estado para atender el fenómeno de desaparición, tomando en cuenta la especificidad histórica de la nación, a continuación se explican las principales instituciones involucradas para lograr el acceso a la justicia y la localización de personas desaparecidas:

- Sistema Nacional de Búsqueda de Personas: diseñar y evaluar las políticas públicas y procedimientos entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno para la búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas y no localizadas, así como para la prevención, investigación, y sanción de los delitos en materia de esta ley.
- Comisión Nacional de Búsqueda: órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, encargado de determinar, ejecutar, y dar seguimiento a las acciones de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas en todo el territorio nacional.
- Comisiones locales de búsqueda: Establecidas en cada entidad federativa, coordinadas con la Comisión Nacional de Búsqueda, y realizando funciones análogas para la búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas.
- Secretaría de Gobernación: preside el Sistema Nacional de Búsqueda y, a través de la Comisión Nacional de Búsqueda, coordina las acciones en el ámbito federal.
- Secretaría de Relaciones Exteriores: parte del Sistema Nacional de Búsqueda, involucrada especialmente en casos de personas migrantes desaparecidas.
- Fiscalía General de la República: participa en el Sistema Nacional de Búsqueda con pleno respeto a su autonomía, encargada de la investigación y persecución de los delitos relacionados con la desaparición de personas.
- Instituciones de seguridad pública: a nivel federal, local y municipal, encargadas de realizar las acciones de búsqueda y colaborar con la Comisión Nacional de Búsqueda.

- Fiscalías especializadas: en la Fiscalía General de la República y en las procuradurías o fiscalías locales, cuyo objeto es la investigación y persecución de los delitos de desaparición forzada de personas y la cometida por particulares.
- Centro Nacional de Identificación Humana: unidad administrativa con independencia técnico-científica adscrita a la Comisión Nacional de Búsqueda, creada para apoyar en la identificación de personas desaparecidas.

Estas instituciones, junto con otras autoridades federales y locales, así como organismos internacionales y la sociedad civil, deberán trabajar coordinadamente en el marco de la ley general para abordar el problema de las desapariciones en México.

5. PRINCIPALES ACCIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE BÚSQUEDA

Las instituciones mencionadas deben cumplir con tareas específicas de acción destinadas a proteger y garantizar los derechos de las víctimas de desaparición. De estas destaca la Comisión Nacional de Búsqueda como organismo descentralizado de la Secretaría de Gobernación, cuyo protagonismo se debe a que es el organismo por excelencia encargado de atender la temática específica en materia de búsqueda y localización de personas desaparecidas o no localizadas. A continuación se sintetizan las acciones específicas de esta Comisión:

- Búsqueda de personas desaparecidas: acciones inmediatas, exhaustivas y efectivas para buscar y localizar a las personas desaparecidas, ya sea en vida o, en su caso, sus restos; incluyendo búsqueda en campo, uso de tecnologías de información, apoyo de instituciones de seguridad pública.
- Creación y gestión de registros y bases de datos: establecer y mantener actualizados registros para consolidar y compartir información relevante para la búsqueda e identificación (Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, el Banco Nacional de Datos Forenses, y el Registro Nacional de Fosas, entre otros).
- Implementación de protocolos de búsqueda e investigación: para la búsqueda de personas desaparecidas y la investigación

de los delitos relacionados, asegurando que las acciones sean llevadas a cabo de manera coordinada, eficiente y respetuosa de los derechos humanos.

- Coordinación interinstitucional: incluye la colaboración efectiva entre las distintas autoridades de los tres órdenes de Gobierno, así como con organizaciones de la sociedad civil, para fortalecer las capacidades de búsqueda e investigación.
- Capacitación y sensibilización: dirigidas a las autoridades involucradas en la búsqueda e investigación de desapariciones, para asegurar que sus actuaciones sean adecuadas, eficaces y respetuosas de los derechos de las víctimas y sus familias.
- Protección y asistencia a víctimas y familiares: para garantizar la protección integral de los derechos de las personas desaparecidas y sus familias, incluyendo la atención, asistencia, protección y, en su caso, reparación integral y garantías de no repetición.
- Prevención de la desaparición de personas: medidas para prevenir las desapariciones, incluyendo campañas de sensibilización y la promoción de políticas públicas efectivas.
- Participación de familiares en la búsqueda: mecanismos para garantizar su participación activa en el diseño, implementación, monitoreo, y evaluación de las acciones de búsqueda e identificación.
- Investigación y sanción de los delitos relacionados: para esclarecer los hechos relacionados con las desapariciones, identificar y sancionar a los responsables, y prevenir la impunidad.
- Creación del Centro Nacional de Identificación Humana: con el fin de coordinar y mejorar los procesos de identificación de personas desaparecidas y no localizadas, utilizando métodos científicos y tecnológicos avanzados.

6. RETOS DE LA COMISIÓN NACIONAL DE BÚSQUEDA (CNB)

A seis años de la expedición de la ley general y de los subsecuentes esfuerzos para crear la CNB, para hacer una realidad la búsqueda

de personas en México, encontramos retos significativos apuntados por distintas organizaciones internacionales y civiles, principalmente familiares de personas desaparecidas. Estos se relacionan con los siguientes desafíos:

- Coordinación intergubernamental: uno de los retos más grandes es la coordinación efectiva entre la CNB y diferentes niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) y entre diversas instituciones, tanto de seguridad como de justicia, para garantizar una búsqueda eficaz de las personas desaparecidas.
- Recursos insuficientes: la Comisión a menudo opera con recursos financieros, humanos y tecnológicos limitados, lo que puede restringir su capacidad para realizar búsquedas a gran escala o investigaciones profundas.
- Altos volúmenes de casos: la enorme cantidad de casos de personas desaparecidas en México supone un desafío logístico y operativo significativo, dificultando la gestión y seguimiento individualizado de cada caso. Especialmente porque la CNB debe buscar y localizar personas víctimas de la Guerra Sucia, como aquellas que están siendo desaparecidas en la actualidad.
- Participación de actores armados y criminales: la intervención de grupos criminales y, en algunos casos, de actores estatales en las desapariciones, añade una capa de complejidad y peligro a las labores de búsqueda y rescate. En este sentido, los buscadores a menudo están expuestos a ser víctimas potenciales del crimen organizado
- Confianza de la sociedad y de las familias de las víctimas: si se observan las sesiones del Sistema Nacional de Búsqueda, a menudo se aprecia la dificultad para construir y mantener la confianza entre las familias de las personas desaparecidas, especialmente porque, al tratarse de miles de desaparecidos desde hace más de seis décadas, los resultados no cumplen con las expectativas o se percibe lentitud o ineficacia en las respuestas.
- Sensibilización y prevención: además de la búsqueda, la Comisión enfrenta el reto de trabajar en la sensibilización sobre el problema de las desapariciones y en la implementación de políticas de prevención efectivas. Hoy por hoy no sabemos, por ejemplo, cuáles son exactamente las causas de la desaparición

por particulares, aunque intuimos que se deben a delitos como la trata de personas, el feminicidio, el reclutamiento forzado y el tráfico de órganos.

- Información y datos precisos: la gestión de bases de datos actualizadas y la recopilación de información precisa sobre los casos de desaparición representan uno de los principales retos de la CNB, principalmente porque las fiscalías y los lugares que resguardan personas con vida y personas fallecidas tienen bases de datos heterogéneas, muy pocas cuentan con información genética y esto dificulta los trabajos de localización en vida y con los sistemas de identificación forense.

7. CONCLUSIONES

En el contexto de las desapariciones en México, caracterizado por su complejidad y arraigado en una historia de violencia y desafíos sociales, el desarrollo e implementación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas han marcado un avance legislativo y organizacional significativo. A pesar de estos esfuerzos, persisten retos considerables que obstaculizan la búsqueda efectiva de las personas desaparecidas, incluida la necesidad de una mejor coordinación intergubernamental, recursos adecuados, y la construcción de confianza con las familias afectadas.

Enfrentar estos desafíos demanda un compromiso integral y multidisciplinario de todas las entidades gubernamentales, la sociedad civil y la comunidad internacional, subrayando la urgencia de fortalecer los mecanismos existentes y promover políticas de prevención y sensibilización. Solo a través de un esfuerzo conjunto y dedicado se podrá abordar de manera efectiva y humana este grave problema, buscando justicia y reparación para las víctimas y sus familias, y trabajando hacia un futuro donde tales tragedias puedan prevenirse.

BIBLIOGRAFÍA

Jaramillo Michel, María Cecilia y Retama Domínguez, Michel, “La desaparición de personas en México: modalidades, magnitudes e impactos. Reflexiones sobre cómo una vieja práctica criminal y violatoria

de derechos humanos se posiciona en un nuevo desafío gubernamental y social”, *Entre Textos. Labor de Punto*, vol. 12, núm. 35, 2020, pp. 1-18.

Mendoza García, Jorge, “Memoria de las desapariciones durante la Guerra Sucia en México”, *Athenea Digital. Revista de Pensamiento e Investigación Social*, vol. 15, núm. 3, 2015, <https://doi.org/10.5565/rev/athenea.1446>

Morales Oyarvide, César, “La guerra contra el narcotráfico en México. Debilidad del Estado, orden local y fracaso de una estrategia”, *Aposta. Revista de Ciencias Sociales*, núm. 50, julio, agosto y septiembre de 2011, pp. 1-35.



Memoria de la Jornada
“El delito de desaparición en el Estado de México:
causas y efectos”
se terminó de imprimir en la
Ciudad de México en octubre de 2024.
La edición consta de 1 000 ejemplares
más sobrantes para reposición.



ISBN 978-607-8875-64-1



9 786078 875641