

MÉXICO

INFORMACIÓN PARA EL COMITÉ CONTRA LAS DESAPARICIONES FORZADAS DE LA ONU

OCTAVO PERIODO DE SESIONES, 2-13 DE
FEBRERO DE 2015

AMNISTÍA
INTERNACIONAL



Amnistía Internacional es un movimiento global de más de 7 millones de personas que trabajan por un mundo en el que todas las personas disfrutan de todos los derechos humanos.

Nuestra visión es la de un mundo en el que todas las personas disfrutan de todos los derechos humanos proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otras normas internacionales de derechos humanos.

Somos independientes de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso. Nuestro trabajo se financia en gran medida con las contribuciones de nuestra membresía y con donativos.

**AMNISTÍA
INTERNACIONAL**



Amnesty International Publications

Publicado originalmente en 2015 por Amnesty International Publications
International Secretariat
Peter Benenson House
1 Easton Street
London WC1X 0DW
Reino Unido
www.amnesty.org

© Amnesty International Publications 2015

Índice: AMR 41/001/2015

Idioma original: inglés.

Edición española a cargo de:
CENTRO DE LENGUAS DE AMNISTÍA INTERNACIONAL
Valderribas, 13.
28007 Madrid
España

Todos los derechos reservados. Esta publicación tiene derechos de autor, si bien puede ser reproducida por cualquier medio, sin pago de tasas, con fines educativos o para llevar a cabo acciones de protección y promoción de los derechos humanos, pero no para la venta. Los titulares de los derechos de autor solicitan que se les comuniquen los usos mencionados con el fin

de evaluar sus efectos. Para la reproducción de este texto en cualquier otra circunstancia, su uso en otras publicaciones o su traducción o adaptación, deberá obtenerse el permiso previo por escrito de la editorial, y podrá exigirse el pago de una tasa.

ÍNDICE

Amnesty International Publications.....	2
Publicado originalmente en 2015 por Amnesty International Publications	2
International Secretariat	2
Peter Benenson House	2
1 Easton Street	2
London WC1X 0DW.....	2
Reino Unido.....	2
Índice: AMR 41/001/2015	2
Idioma original: inglés.	2
España	2
Introducción.....	5
Tipificación de la desaparición forzada como delito (artículos 2 y 4)	6
Inacción a la hora de combatir las detenciones arbitrarias como forma de prevenir las desapariciones forzadas (artículo 17).....	8
Falta de investigaciones inmediatas, efectivas e imparciales (artículos 10-12).....	9
Impunidad generalizada (artículos 10-12).....	10
Búsqueda efectiva y urgente de las víctimas de desaparición forzada (artículos 3, 10-12)	11
Ineficacia de la base de datos nacional de posibles víctimas.....	13
Falta de datos que respalden la información estadística sobre personas desaparecidas	13

Falta de asistencia adecuada y respetuosa a las víctimas, incluidos sus familiares (artículos 12 y 15)	14
El derecho a la reparación (artículo 24).....	15
Declaración de ausencia	15
Recomendaciones	16

INTRODUCCIÓN

La desaparición forzada de 43 estudiantes de la Escuela Normal Rural de Ayotzinapa en el estado de Guerrero, perpetrada el 26 de septiembre de 2014 por agentes de la policía municipal que actuaban en connivencia con la delincuencia organizada, atrajo la atención internacional hacia la crisis constante de desapariciones e impunidad en México.¹ El caso de Ayotzinapa es similar a los miles de casos de desaparición ocurridos en todo el país desde que, en 2006, el anterior gobierno, del presidente Calderón, inició la "guerra contra el narcotráfico". Al mismo tiempo, el caso de Ayotzinapa ha sido diferente a lo que había venido siendo el modelo general, ya que el gobierno se ha visto obligado a actuar en respuesta a la presión nacional e internacional. No obstante, la respuesta del Estado sigue siendo limitada, y no cumple plenamente las normas internacionales de derechos humanos. En respuesta a las manifestaciones multitudinarias y el escrutinio público, el presidente Enrique Peña Nieto anunció el 27 de noviembre una serie de medidas más amplias que no parecen conducir al cambio estructural que el país necesita para abordar el caso de Ayotzinapa y todos los demás casos de desaparición forzada y de personas llevadas ilegalmente contra su voluntad.²

Según cifras oficiales publicadas en octubre de 2014, 22.610 personas habían desaparecido desde el 1 de diciembre de 2006, y a fecha de octubre de 2014 seguían en paradero desconocido. Casi el 50 por ciento de esas desapariciones tuvieron lugar entre 2012 y 2014, durante el gobierno actual.³

Sin embargo, una vez más, las autoridades no han explicado cuántas de estas personas han sido víctimas de desaparición forzada o de sustracción por parte de particulares, y cuántas podrían estar en paradero desconocido por otros motivos. Tampoco se ha publicado información metodológica, por lo que a las organizaciones de la sociedad civil les resulta imposible analizar las cifras.

La impunidad sigue imperando en estos casos. Según la información oficial, desde 2006 no se ha enjuiciado a nadie a nivel federal en casos de desaparición forzada.⁴ No se ha proporcionado información sobre los procesamientos a nivel estatal.

En 2013, Amnistía Internacional publicó *Enfrentarse a una pesadilla - La desaparición de personas en México*, un informe que pone de manifiesto el patrón constante de desapariciones forzadas y de personas llevadas ilegalmente contra su voluntad, así como la inacción sistemática de las autoridades federales y estatales respecto a llevar a cabo búsquedas efectivas e investigaciones criminales para esclarecer la suerte corrida por las víctimas, garantizar que se hace justicia y proporcionar reparación adecuada a las familias.⁵

¹ El 7 de diciembre de 2014, la Procuraduría General de la República (PGR) anunció que los restos de uno de los 43 estudiantes habían sido identificados por expertos forenses independientes.

² El 27 de noviembre, el presidente Peña Nieto presentó una serie de medidas legislativas y políticas, entre ellas un cambio constitucional que eliminaría los cuerpos de policía municipal. El plan se implementará por fases, empezando por los estados de Guerrero, Jalisco, Michoacán y Tamaulipas. El presidente propuso también establecer un número de emergencia 911 para todo el país, así como zonas económicas especiales en el sur empobrecido.

³ Registro Nacional de Personas desaparecidas o extraviadas, Secretaría de Gobernación, México, octubre de 2014.

⁴ Informe del Estado Parte, párr. 164.

⁵ Disponible en <http://www.amnesty.org/es/library/info/AMR41/025/2013/es>

La investigación llevada a cabo por Amnistía Internacional documentó la desaparición de 152 personas, 85 de ellas en circunstancias en las que había indicios de la implicación directa o indirecta de funcionarios públicos. Estos eran sólo una muestra de casos examinados en un reducido número de estados. Desde entonces, la organización ha recibido y documentado más casos de desaparición forzada, entre ellos el de los 43 estudiantes de Ayotzinapa.

En vista del actual contexto de México, Amnistía Internacional considera que las cuestiones claves relativas a la desaparición forzada que el gobierno mexicano debe abordar son:

- La impunidad imperante en la gran mayoría de los casos, que no disuade a los responsables de seguir perpetrando desapariciones y secuestros, y por tanto pone a más personas en peligro.
- La falta de recursos, protocolos y mecanismos efectivos de búsqueda que puedan tomar medidas urgentes desde el momento en que se produce una desaparición o secuestro.
- La falta de reparación para las víctimas directas e indirectas de desaparición forzada y sustracción por parte de particulares, que agrava el sufrimiento de miles de familias en todo el país.
- La falta de voluntad política desde las más altas instancias federales y estatales para lograr estos objetivos y otros importantes resultados. El anuncio realizado por el presidente el 27 de noviembre respecto a la adopción de una serie de medidas para abordar la crisis de seguridad no parece abordar las causas fundamentales, incluido el alarmante grado de impunidad.

TIPIFICACIÓN DE LA DESAPARICIÓN FORZADA COMO DELITO (ARTÍCULOS 2 Y 4)

La tipificación de la desaparición forzada como delito, tanto en el ámbito federal como en el estatal, incumple las normas internacionales.

En el ámbito federal, el artículo 215-A del Código Penal Federal tipifica como delito la desaparición forzada de personas. Sin embargo, no cumple la definición de desaparición forzada contenida en la Convención. El artículo 215-A del Código Penal Federal establece: "Comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención". Este artículo no reconoce las numerosas formas en las que un servidor público puede estar implicado en un acto de desaparición forzada, conforme dispone el artículo 2 de la Convención. Además, establece la responsabilidad penal de los funcionarios públicos por los actos de desaparición forzada, pero no la establece para los responsables cuando las desapariciones forzadas sean "perpetradas por grupos organizados o particulares que actúen en nombre del Gobierno o con su apoyo directo o indirecto, su autorización o aquiescencia".⁶

⁶ Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Adición, Misión a México (del 18 al 31 de marzo de 2011), A/HRC/19/58/Add.2, párr. 13.

En consecuencia, los agentes del ministerio público podrían alegar que carecen de autoridad para investigar o enjuiciar toda una serie de casos de posible desaparición forzada reconocidos por el derecho internacional.

Tal como reconoce el informe del Estado Parte, 12 de los estados de México no han incorporado el delito de desaparición forzada en su código penal. De los otros 20 estados, muchos mantienen leyes que incumplen claramente la norma establecida en la Convención Internacional y en la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. En general, estos estados no reconocen la gama completa de maneras en las que un funcionario público puede estar implicado en desapariciones forzadas y, entre otras deficiencias, incluyen limitaciones a los motivos por los que los funcionarios pueden incurrir en delito de desaparición forzada. El no garantizar que la legislación estatal es conforme con las normas internacionales significa que el marco legislativo que abarca los casos de desaparición forzada en los que están implicados miembros de la policía municipal o estatal –es decir, más de 400.000 agentes en todo el país– es en gran medida inefectivo.

El Comité contra la Desaparición Forzada ha explicado recientemente el alcance y la aplicación del artículo 2 de la Convención:

“El Comité recomienda al Estado parte que adopte las medidas legislativas necesarias a fin de incorporar la desaparición forzada como un delito autónomo que se ajuste a la definición contenida en el artículo 2 de la Convención y sea punible con penas apropiadas que tengan en cuenta su extrema gravedad”.⁷

En 2011, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias recomendó se aprobara una ley general que abarcara tanto la jurisdicción federal como las jurisdicciones estatales con el propósito de:

“definir la desaparición forzada como un delito autónomo; crear un procedimiento específico de búsqueda de la persona desaparecida con la participación de los familiares de las víctimas; establecer un registro nacional de personas desaparecidas forzosamente que garantice que los familiares, abogados, defensores de los derechos humanos y cualquier otra persona interesada tenga pleno acceso a este registro; permitir la declaración de ausencia como consecuencia de la desaparición forzada; asegurar la plena protección y apoyo de los familiares de las personas desaparecidas y de los testigos; y garantizar el derecho a la reparación integral.”⁸

En el Congreso de la Unión lleva años estancado un proyecto de ley general. El 27 de noviembre de 2014, como parte de una serie de anuncios, el presidente Peña Nieto prometió garantizar que el Congreso aprobara una ley general sobre la desaparición forzada. Según la información publicada en la prensa, el 15 de diciembre los senadores principales de los tres grandes partidos anunciaron que el proceso legislativo para este tipo de proyecto de ley se había aplazado hasta febrero de 2015, como pronto. No se hizo referencia a la importancia de debatir el proyecto de ley públicamente y de tener en cuenta las opiniones de las víctimas y las organizaciones de la sociedad civil.

⁷ Observaciones finales sobre el informe presentado por España en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención, párr.10, 12 de diciembre de 2013 (CED/C/ESP/CO/1).

⁸ Informe del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Adición, Misión a México (del 18 al 31 de marzo de 2011), A/HRC/19/58/Add.2, párr. 86.

La penalización del secuestro es otro problema más para las víctimas. El informe del Estado Parte sugiere que las leyes existentes en materias como el secuestro o la privación ilegal de libertad bastan para tipificar como delito conductas que constituyen desaparición forzada cuando no existan indicios de la implicación de funcionarios públicos.⁹ Sin embargo, las investigaciones realizadas por Amnistía Internacional concluyeron que los delitos de secuestro y privación ilegal de libertad requieren que los autores pidan un rescate o acciones específicas a cambio de la liberación de la víctima. En la mayoría de las desapariciones, como no se hacen ese tipo de peticiones y la finalidad de la desaparición no es evidente en sí misma, las autoridades estatales suelen negarse a abrir una investigación criminal por secuestro. En lugar de eso, lo único que los familiares normalmente pueden hacer es presentar una denuncia de persona desaparecida, que no impone al ministerio público ninguna obligación legal de ordenar una investigación criminal. En esos casos, la carga de la prueba suele recaer en los familiares de la víctima, que son quienes deben recopilar y presentar pruebas de que la persona ha sido secuestrada. Esas pruebas rara vez existen, y suponen un obstáculo insalvable para los familiares, que a menudo da lugar a demoras en la investigación oficial y en la recogida de pruebas que podrían indicar la implicación de funcionarios públicos en el secuestro.

INACCIÓN A LA HORA DE COMBATIR LAS DETENCIONES ARBITRARIAS COMO FORMA DE PREVENIR LAS DESAPARICIONES FORZADAS (ARTÍCULO 17)

Las detenciones arbitrarias, una práctica persistente y muy extendida en México, forman parte habitual de la actuación policial y militar en la investigación de delitos graves. Sin embargo, las medidas tomadas hasta el momento para prevenirlas y castigarlas han sido insuficientes. Existen dos bases de datos nacionales, el Sistema de Registro de Detenidos, gestionado por la Procuraduría General de la República (PGR), y el Registro Administrativo de Detenciones, gestionado por el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP). Sin embargo, contienen información contradictoria, y los datos disponibles no concuerdan con la cifra de detenciones que esas instituciones reconocen. Además, el acceso a las bases de datos está severamente restringido, por lo que los familiares y los abogados no pueden confirmar las detenciones.

El hecho de que la hora y el lugar de las detenciones no queden adecuadamente registrados da lugar a periodos de detención no reconocida a manos del ejército y la policía. En esas circunstancias, las personas detenidas son sumamente vulnerables a la tortura y otros malos tratos.¹⁰ La falta de un control adecuado, por parte de agentes del ministerio público y

⁹ CED/C/MEX/1, párr. 94 – 100.

¹⁰ Amnistía Internacional, *Fuera de control: Tortura y malos tratos en México*, AMR 41/020/2014, 4 de septiembre de 2014, <http://www.amnesty.org/es/library/info/AMR41/020/2014/es>

jueces, de las detenciones practicadas por la policía y el ejército supone que las declaraciones obtenidas durante ese periodo, como por ejemplo las confesiones, se aceptan a menudo como prueba, y los agentes responsables de la detención arbitraria casi nunca rinden cuentas de sus actos.

Durante las detenciones arbitrarias, las personas detenidas están también expuestas a desaparición forzada. En algunos casos, las víctimas de detención arbitraria han sido entregadas a grupos delictivos que trabajan en connivencia con policías y militares. Un buen ejemplo es el caso de Ayotzinapa, donde, según la línea principal de investigación de la Procuraduría General de la República, la policía municipal detuvo a los estudiantes por acusaciones falsas y posteriormente los entregó a miembros de una banda delictiva local, todo ello por orden del alcalde de Iguala. Amnistía Internacional ha señalado asimismo un patrón persistente de víctimas de desaparición forzada que conducían automóviles relativamente caros cuando pasaron por puestos de control de la policía o el ejército. Tras el incidente, no volvió a saberse nada ni del conductor ni del automóvil. Otra forma en que las detenciones arbitrarias pueden dar lugar a desapariciones forzadas es en los casos en los que las víctimas no sobreviven a las torturas infligidas y los torturadores esconden los cadáveres para eliminar las pruebas incriminatorias.

El 27 de noviembre de 2014, el presidente anunció su intención de disolver todos los cuerpos de policía municipal y transferir sus funciones a los cuerpos de policía estatal. No está claro de qué manera esto resultará, necesariamente, en una mejor labor policial, habida cuenta de la escasa formación, supervisión y rendición de cuentas en la mayoría de los cuerpos de policía estatales. Esta propuesta no reconoce que las fuerzas federales y estatales, tanto civiles como militares, han estado también implicadas en desapariciones forzadas y otras violaciones graves de derechos humanos.

FALTA DE INVESTIGACIONES INMEDIATAS, EFECTIVAS E IMPARCIALES (ARTÍCULOS 10-12)

Los protocolos existentes para investigar las desapariciones son inadecuados e insuficientes. El Estado Parte ha informado de que la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO) lleva a cabo investigaciones federales sobre posibles casos de desaparición forzada. Normalmente, se trata de casos en los que están implicados agentes federales. El protocolo que se aplica es uno de carácter genérico: el Protocolo de actuaciones relativas a las investigaciones. Esta investigación se lleva a cabo al mismo tiempo que la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas, de la PGR, lleva a cabo las investigaciones sobre personas desaparecidas (véase *infra*). Sin embargo, no se trata de un protocolo especializado elaborado de acuerdo con la experiencia internacional en la investigación de las desapariciones forzadas, que debería prestar especial atención a la recopilación y evaluación de las pruebas relativas a la responsabilidad de la cadena de mando y a "la autorización, el apoyo o la aquiescencia" de agentes estatales o de otro tipo en la comisión de desapariciones forzadas. Por ello, este protocolo de investigación es insuficiente para garantizar una investigación rigurosa conforme con la Convención. La

situación es mucho peor en muchos estados, donde la legislación es deficiente o inexistente, y donde prácticamente no existen protocolos especializados de investigación.

El anuncio hecho por el presidente el 27 de noviembre de 2014 incluía la promesa de reforzar los protocolos y procedimientos para que las investigaciones sean oportunas, exhaustivas e imparciales. Desde entonces, el gobierno no ha informado de cómo va a conseguir esto o cómo se asegurarán las autoridades de que los responsables de aplicar los protocolos son supervisados y obligados a rendir cuentas en caso de negligencia o desobediencia.

Tal como ha demostrado el caso de Ayotzinapa, la falta de investigación de las denuncias de delitos graves y violaciones de derechos humanos puede poner a la gente en peligro de desaparición forzada. Desde 2013 ha habido denuncias creíbles contra autoridades municipales en la ciudad de Iguala, incluidas denuncias contra el ex alcalde, José Luis Abarca. Esas denuncias se hicieron públicas y se presentaron al ministerio público tanto estatal como federal. Sin embargo, no se emprendió ninguna acción, y las autoridades, ahora implicadas en la desaparición de los estudiantes, continuaron en sus puestos. El gobierno federal informó también en noviembre de 2014 de que los presuntos responsables de estas desapariciones habían sido sometidos a investigación por la PGR en distintos momentos de los últimos años. En todos los casos, las investigaciones se archivaron por falta de pruebas. El gobierno no ha informado de ninguna investigación sobre la conducta de todas las autoridades federales y estatales que no emprendieron acciones adecuadas en su momento.

La ausencia casi sistemática de investigación de las numerosas denuncias de desaparición ha impedido al Estado identificar correctamente muchos casos de personas llevadas ilegalmente contra su voluntad como desapariciones forzadas cometidas por "agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado". A consecuencia de ello, esas desapariciones se han atribuido a bandas delictivas que actúan solas y sin la aquiescencia de funcionarios públicos. Esto permite al Estado culpar a la delincuencia organizada, restando importancia al hecho de que muchos organismos del Estado, no sólo la policía local, actúan en colaboración con la delincuencia organizada o cometen violaciones de derechos humanos como parte de sus actividades de seguridad pública.

En lo que supuso una medida positiva, y tras decenios de campaña por parte de víctimas y organizaciones de derechos humanos, en 2014 el Estado mexicano abolió la jurisdicción militar para las violaciones de derechos humanos cometidas por personal militar contra civiles. A consecuencia de ello, cientos de casos han sido transferidos del sistema de justicia militar a la PGR. Ahora debe establecerse la plena cooperación del ejército, así como la determinación clara de la PGR, para investigar de manera exhaustiva e inmediata todas las denuncias de violaciones de derechos humanos, incluidas las desapariciones forzadas, cometidas por personal militar.

IMPUNIDAD GENERALIZADA (ARTÍCULOS 10-12)

El informe del Estado Parte reconoce la impunidad imperante en los casos de desaparición forzada (párr. 164). En primer lugar, sólo se han dictado seis condenas federales, todas ellas entre 2005 y 2009, por delitos cometidos antes de 2005. Este indicador demuestra que no se ha dictado ninguna condena por desapariciones forzadas cometidas desde 2006, cuando la cifra de denuncias de desaparición y secuestro aumentó considerablemente. En segundo lugar, la actuación de la PGR y el sistema de justicia federal ha disminuido en los últimos años, especialmente desde 2009, cuando se dictó la última condena. En tercer lugar, el

hecho de que el gobierno no haya proporcionado información sobre las condenas dictadas en el ámbito estatal es un indicador adicional de la falta de coordinación básica e infraestructura para abordar las desapariciones forzadas.

Ninguno de los casos documentados por Amnistía Internacional se ha investigado adecuadamente. Nadie ha comparecido ante la justicia, ni en el ámbito federal ni en el estatal.

En 2013, cuatro personas desaparecieron en tres incidentes diferentes tras ser detenidas por miembros de la Armada en Nuevo Laredo y sus alrededores, estado de Tamaulipas. Las víctimas eran José de Jesús Martínez Chigo, Diana Laura Hernández Acosta, Raúl David Álvarez Gutiérrez (estos dos de 17 años), y Armando del Bosque Villarreal. La investigación subsiguiente llevada a cabo por la PGR fue lenta y evitó recopilar pruebas que implicaran a personal de la Armada. Armando del Bosque fue hallado más tarde asesinado a unos 5 kilómetros de distancia de los cuarteles provisionales del ejército a los que había sido conducido. Los demás continúan desaparecidos. Hasta la fecha, las investigaciones de la PGR sólo han hecho algún progreso en el caso de Armando del Bosque, y prácticamente no han progresado en los otros dos casos. No se ha detenido o acusado a nadie por estas violaciones de derechos humanos.

La impunidad histórica por más de 700 casos de presunta desaparición forzada ocurridos durante la "guerra sucia" de México (décadas de 1960, 1970 y 1980) sigue siendo prácticamente total. El fracaso del fiscal especial para delitos del pasado, nombrado por el gobierno del presidente Fox, ha quedado claramente documentado. Ni el gobierno de Felipe Calderón ni el de Enrique Peña Nieto han mostrado interés alguno en investigar y, si existen pruebas admisibles suficientes, procesar a los ex funcionarios que aún viven. El traslado de los expedientes clave a una oscura oficina administrativa de la PGR supuso el archivo de hecho de los casos. El resultado es que algunos familiares han acudido una vez más al sistema interamericano de derechos humanos para reclamar la verdad, justicia y reparación.

En los últimos años, la Secretaría de Gobernación (SEGOB) ha otorgado sumas de dinero a familiares de víctimas de violaciones de derechos humanos cometidas en el pasado. Sin embargo, la manera en que lo ha hecho no ha sido transparente, y ha generado discordia y confusión.

BÚSQUEDA EFECTIVA Y URGENTE DE LAS VÍCTIMAS DE DESAPARICIÓN FORZADA (ARTÍCULOS 3, 10-12)

En junio de 2013, el gobierno estableció, dentro de la PGR, la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas.¹¹ Se suponía que este nuevo organismo dirigiría las búsquedas y las investigaciones sobre presuntos secuestros y desapariciones forzadas. También se suponía que apoyaría y coordinaría las investigaciones y las búsquedas con otros ministerios públicos estatales y otros organismos. En junio de 2014, la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad informó de que la Unidad de Búsqueda y su predecesora, Províctima, habían encontrado a 380 personas desaparecidas, de las que el 25 por ciento estaban muertas. Según la información recibida, estaba buscando a 1.200 personas. No está claro qué medidas específicas se están tomando para encontrar a las más de 22.000 personas que continúan en paradero desconocido según los datos publicados por el propio gobierno en octubre de 2014. Se supone que estos casos

¹¹ "Acuerdo A/066/13 por el que se crea la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas y se establecen sus facultades", *Diario Oficial de la Federación*, 21 de junio de 2013, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5303411&fecha=21/06/2013

se encuentran en los ministerios públicos estatales, pero no se ha facilitado información alguna sobre ninguna medida específica tomada por cada estado para encontrar a las personas desaparecidas.

Algunos familiares de víctimas que han pedido apoyo a la Unidad de Búsqueda han informado también de que se han encontrado con los mismos problemas que tuvieron con las autoridades estatales u otros organismos federales: demoras no explicadas, pistas que no se siguen y una falta general de seguimiento urgente sobre los casos. Algunos familiares han notificado su deseo de volver a otros organismos que se habían ocupado de sus casos anteriormente.

Estas dificultades parecen estar relacionadas con la falta de recursos a disposición de la Unidad de Búsqueda, comparados con el elevado volumen de trabajo. Pese a ello, en septiembre de 2014, antes de los sucesos de Iguala, los medios de comunicación informaron de que el gobierno pretendía recortar en un 60 por ciento el presupuesto de la Unidad.¹²

La Subprocuraduría de Derechos Humanos informó también de que se estaba probando un nuevo protocolo para la búsqueda y localización de personas desaparecidas. Sin embargo, no ha hecho público en qué consiste este nuevo protocolo o de qué manera mejora la coordinación de los organismos federales, estatales y municipales a la hora de hacer un despliegue rápido para reunir información que conduzca a la localización de las víctimas. Este protocolo tampoco parece tener en cuenta la recomendación del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias respecto a que todas las desapariciones deben investigarse a fondo, incluidas todas las posibilidades de implicación de funcionarios públicos, antes de determinar si constituyen desaparición forzada. El caso de Ayotzinapa ha revelado una vez más que la respuesta inicial de las autoridades federales y estatales fue lenta y caótica, con múltiples duplicaciones de actividades, y con una escasa recopilación de información confidencial que podría haber conducido a un descubrimiento más rápido del paradero de las víctimas.

Hay grupos especialmente vulnerables que han sido víctimas de desaparición, como por ejemplo las mujeres, los menores de edad y los migrantes. Existen protocolos específicos de género, como el Protocolo Alba o la Alerta AMBER, que se están extendiendo más allá de Ciudad Juárez, estado de Chihuahua, con el fin de activar una respuesta coordinada para buscar a muchachas jóvenes y niñas cuya desaparición se ha denunciado.¹³ Sin embargo, no existe un procedimiento especializado claro de búsqueda o investigación en otros casos de grupos vulnerables.

El 27 de noviembre de 2014, el presidente prometió también la creación de un sistema nacional de búsqueda de personas desaparecidas. No especificó en qué medida este nuevo sistema será diferente del sistema actual, es decir, el que se supone que está dirigido por la Unidad de Búsqueda, ni tampoco explicó por qué el nuevo sistema supondrá una mejora respecto a la práctica actual.

¹² “Busca Peña ‘empequeñecer’ unidad de búsqueda de desaparecidos”, *Revista Proceso*, 15 de septiembre de 2014, <http://www.proceso.com.mx/?p=382176>

¹³ El Protocolo Alba establece medidas inmediatas de búsqueda que las autoridades deben tomar en casos de secuestro o desaparición de mujeres o niñas. La Alerta AMBER es un programa internacional de comunicación masiva para difundir de manera amplia e inmediata información sobre menores desaparecidos.

INEFICACIA DE LA BASE DE DATOS NACIONAL DE POSIBLES VÍCTIMAS

El Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, establecido por ley y gestionado por el Sistema Nacional de Seguridad Pública (SNSP), es inadecuado para registrar casos de desaparición. El acceso del público y de los familiares a través de su motor de búsqueda online es sumamente limitado, y la información que contiene es inadecuada tanto para identificar a las personas desaparecidas –por ejemplo, mediante el ADN u otros datos relevantes– o para determinar si la desaparición se produjo en circunstancias que indican una posible sustracción contra la voluntad de la víctima. Las autoridades no han informado de cómo se está utilizando esta base de datos. No parece ser una herramienta útil para encontrar o identificar a personas desaparecidas. Su configuración, aparentemente basada en investigaciones iniciales a nivel estatal y en denuncias sobre desaparición de personas, parece pensada más para conseguir un registro sencillo que para servir de herramienta con la que encontrar a personas que han sido víctimas probables de delitos.

Los medios de comunicación mexicanos han informado recientemente de que la PGR estaba elaborando junto con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) una base de datos ante-mortem/post-mortem que en breve entrará en funcionamiento para ayudar a la identificación de personas desaparecidas. Sin embargo, este proyecto lleva preparándose unos años, y apenas se ha hecho pública información sobre cómo funcionará o cuándo estará operativo.

En 2013, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) informó de que había 15.921 cadáveres no identificados en las morgues de todo el país, que había recibido denuncias sobre más de 24.000 personas desaparecidas, y que se estaban investigando 2.400 casos de desaparición forzada.¹⁴ La CNDH no ha proporcionado una actualización sistemática sobre esta información o sobre las acciones que ha emprendido para investigar. No hay datos oficiales actualizados sobre el número de cadáveres no identificados que se encuentran en las morgues.

FALTA DE DATOS QUE RESPALDEN LA INFORMACIÓN ESTADÍSTICA SOBRE PERSONAS DESAPARECIDAS

En 2014, en tres ocasiones diferentes, representantes del gobierno federal hicieron declaraciones públicas en las que hacían referencia a diferentes cifras de personas "no localizadas" cuyo paradero se desconocía. Esas cifras fueron 8.000 (mayo), 16.000 (junio) y 22.322 (agosto). Esta última cifra era, al parecer, la suma de unos 12.000 casos no resueltos ocurridos durante el gobierno del presidente Calderón (2006-2012) y 10.000 ocurridos durante el actual gobierno. El gobierno declaró que esta cifra representaba únicamente las personas cuya desaparición se había denunciado, y no indicaba que la persona en cuestión hubiera desaparecido contra su voluntad o que en su desaparición hubieran estado implicados funcionarios públicos. Estas cifras contrastaban con los datos publicados por el gobierno en 2013, según los cuales durante el gobierno del presidente Calderón se había denunciado la desaparición de 26.121 personas. El gobierno no presentó documentación que explicara cómo se habían calculado estas cifras o de qué manera se había encontrado a 14.000 personas desaparecidas en la época de Calderón. Según la información publicada en la prensa, esta cifra al parecer se obtuvo contactando con las procuradurías de justicia estatales y con algunos familiares para comprobar si las víctimas habían reaparecido. La ausencia de una explicación metodológica clara y pública ha impedido verificar las cifras o las medidas utilizadas para revisar la lista anterior de desaparecidos, lo que plantea serias dudas sobre la credibilidad tanto del enfoque como de las cifras gubernamentales.

¹⁴ "CNDH reporta 27 mil desaparecidos en México, cifra cercana a la de Segob", *Aristegui Noticias*, 5 de junio de 2013, disponible en <http://aristeguinoticias.com/0506/mexico/cndh-reporta-27-mil-desaparecidos/>

Además, el gobierno no ha facilitado información sobre los casos que podrían constituir desaparición forzada basándose en los indicios que sugieran la participación directa o indirecta de funcionarios públicos. El único registro de esta información es el proporcionado por el gobierno sobre las investigaciones preliminares de posibles desapariciones forzadas pero, como ya se ha señalado, la definición legal del delito y la reticencia a investigar a fondo dan lugar a que muchos casos que pueden constituir desaparición forzada queden sin investigar como tal.

FALTA DE ASISTENCIA ADECUADA Y RESPETUOSA A LAS VÍCTIMAS, INCLUIDOS SUS FAMILIARES (ARTÍCULOS 12 Y 15)

Las víctimas, incluidos sus familiares, siguen encontrándose con enormes obstáculos para conseguir una atención adecuada de la policía y los agentes del ministerio público cuando denuncian la desaparición de personas o hacen un seguimiento de sus denuncias. En muchas jurisdicciones sigue habiendo una demora inicial en la realización de búsquedas e investigaciones. Los familiares siguen enfrentándose a campañas de discriminación y difamación, en las que se argumenta que sus seres queridos, para convertirse en víctimas de desaparición, debían estar implicados en delitos. En el caso de Ayotzinapa, algunas autoridades locales y federales han sugerido que los estudiantes están relacionados con cárteles de la droga, sin que existan pruebas o referencias al respecto, o que los estudiantes se lo han buscado. Las autoridades federales han acusado también a ONG locales de manipular a los familiares de los desaparecidos, algo que los familiares han negado categóricamente. Esos puntos de vista y comentarios oficiales han sido ampliamente reproducidos en los medios de comunicación tanto locales como nacionales.

La toma de muestras de ADN sigue siendo una cuestión sumamente problemática. Amnistía Internacional ha recibido información procedente de todo el país sobre casos en los que los familiares son presionados para proporcionar muestras de ADN sin que se les expliquen claramente ni sus derechos ni el procedimiento que se va a seguir, y sin ofrecerles garantías suficientes respecto al correcto manejo y procesamiento de esas muestras. A consecuencia de ello, muchos sospechan que la toma de ADN es una estrategia del gobierno para declarar muertos a sus familiares, sin tener confianza en que los resultados son fiables y no vienen motivados por la determinación de las procuradurías de justicia locales de reducir la cifra de personas desaparecidas. Amnistía Internacional ha recibido también información según la cual en ocasiones las muestras de ADN se pierden, los resultados no se entregan a la familia, y hay distintos organismos que piden nuevas muestras sin explicar para qué.

En el caso de Ayotzinapa, Amnistía Internacional ha recibido información que indica que la Procuraduría de Justicia del estado de Guerrero no explicó adecuadamente a los familiares el proceso de toma de muestras de ADN, lo que dio lugar a un trato agresivo y despectivo hacia ellos. El personal forense sólo tomó muestras de ADN de un familiar de cada víctima, lo que a veces no es suficiente para obtener una coincidencia clara al comparar las muestras con las

obtenidas de los restos hallados. Esta práctica, aparentemente habitual entre las procuradurías de justicia, suscita también serias dudas sobre los procedimientos utilizados, especialmente teniendo en cuenta que se trata de un elemento crucial de la aplicación de la nueva base de datos ante-mortem/post-mortem.

Otro ejemplo de la deficiencia de los procedimientos es la manera en que la PGR descartó prematuramente las coincidencias entre los restos hallados y los estudiantes desaparecidos basándose en los datos de ADN obtenidos por la Procuraduría de Justicia estatal. La PGR rectificó posteriormente esta postura y prometió esperar a los resultados obtenidos por los expertos independientes del Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF), que habían tomado sus propias muestras de ADN tanto a los familiares como a los restos.

Durante las primeras semanas tras la desaparición de los estudiantes, las autoridades federales y estatales no se comunicaron con los familiares de manera respetuosa ni delicada. En numerosas ocasiones, hicieron declaraciones tanto oficiales como no oficiales, especialmente sobre el descubrimiento de fosas, sin informar primero a los familiares. Tuvo que transcurrir un mes desde las desapariciones para que la PGR, bajo los auspicios de un acuerdo firmado con el presidente, pusiera fin a las filtraciones sobre la investigación y respetara el derecho de las familias a ser informadas antes que los medios de comunicación.

EL DERECHO A LA REPARACIÓN (ARTÍCULO 24)

El gobierno ha emprendido diversas iniciativas para abordar la reparación, entre ellas un nuevo mecanismo en la Unidad de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV). Esta última tiene como cometido proporcionar a las víctimas asistencia psicológica, asesoramiento jurídico y acceso a la reparación. Se trata de medidas positivas, pero el mandato y los procedimientos de los dos órganos ejecutivos se superponen de manera poco clara, lo que crea confusión a las víctimas.

El reglamento de la CEAV y su financiación específica se aprobaron y publicaron finalmente el 27 de noviembre de 2014. Ese retraso minó seriamente la capacidad de la CEAV para elaborar programas de atención a las víctimas o acceder a recursos adecuados, incluido el registro nacional de víctimas. La CEAV heredó de su predecesor, Províctima, miles de casos, pero aún no ha declarado públicamente cuántos corresponden a familiares de personas que han sido víctimas de desaparición forzada. También está previsto que la CEAV cree una red de asesores jurídicos para ayudar a las víctimas en la tramitación de sus denuncias ante los ministerios públicos de todas las jurisdicciones. Sin embargo, el proceso para crear esta red aún no se ha llevado a cabo.

DECLARACIÓN DE AUSENCIA

Coahuila y Querétaro son dos de los primeros estados que han aprobado leyes que disponen la declaración de ausencia de las víctimas de desaparición. Estas leyes son un elemento esencial para que los cónyuges y los familiares que dependen de las víctimas puedan acceder a beneficios y recursos vinculados a su familiar desaparecido. En la actualidad, muchos familiares se ven obligados a vivir en una situación de penuria extrema, ya que las autoridades se niegan a reconocer la condición jurídica de la persona desaparecida. La ausencia de este tipo de leyes ha dado asimismo lugar a que las víctimas se vean presionadas a aceptar que sus familiares están muertos, para poder así acceder a los recursos

necesarios. Es fundamental que se promulguen más leyes de este tipo en los ámbitos federal y estatal para garantizar que los familiares de las víctimas de desaparición pueden acceder legalmente a esos beneficios y recursos.

RECOMENDACIONES

Amnistía Internacional insta al Estado de México a:

Tipificación de las desapariciones forzadas como delito

- Reformar la definición de desaparición forzada en los códigos penales tanto federal como estatales para garantizar que es coherente en todas las jurisdicciones y que incluye todas las conductas expuestas en las definiciones contenidas en el artículo 2 de la Convención. En particular, garantizar que la definición incluye las desapariciones cometidas por grupos delictivos o individuos particulares que actúan en nombre de agentes del Estado o con su apoyo, consentimiento o aquiescencia.
- Reconocer la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada para recibir y examinar las comunicaciones presentadas por víctimas o en nombre de ellas (artículo 31 de la Convención), o por otros Estados Partes (artículo 32).

Falta de prevención de las desapariciones forzadas

- Prevenir las desapariciones forzadas combatiendo las detenciones arbitrarias mediante una base de datos nacional sobre detenciones efectiva y accesible, y mediante una firme práctica de supervisión y rendición de cuentas de los miembros de la policía y el ejército que llevan a cabo detenciones arbitrarias.

Investigaciones inmediatas, efectivas e imparciales

- Investigar todos los casos de desaparición forzada o sustracción cometida por particulares con la diligencia debida, sin demora y de manera exhaustiva y efectiva, y llevar a juicio, ante tribunales civiles ordinarios, a los sospechosos de ser penalmente responsables.
- Garantizar que las fuerzas armadas colaboran de manera plena y proactiva con agentes del ministerio público y jueces civiles en la investigación de todos los casos de presunta desaparición forzada cometidos por el ejército.
- De acuerdo con las buenas prácticas internacionales, garantizar unos procesos fiables y oportunos de exhumación e identificación de los cadáveres no identificados.
- Crear una base de datos nacional de restos humanos no identificados que incluya información genética y otras características identificativas.
- Elaborar e implementar, en consulta con la sociedad civil, protocolos efectivos para llevar a cabo investigaciones sobre cuestiones tales como la obtención y el análisis de todas las pruebas pertinentes, incluidas las pruebas materiales y los registros telefónicos, y para identificar y entrevistar a posibles testigos.
- Crear y poner en marcha mecanismos de rendición de cuentas para todos los funcionarios públicos que no cumplan esos protocolos.

- Garantizar la existencia de protocolos federales y estatales rápidos y efectivos para buscar a las víctimas de desaparición forzada y de sustracción por parte de particulares, así como a personas no localizadas por otros motivos, y tomar medidas para garantizar la coordinación entre las autoridades estatales y federales y entre las autoridades de distintos estados.
- Mejorar sustancialmente el Registro Nacional de Personas desaparecidas o extraviadas e incluir información genética de los familiares de las víctimas, así como toda la información pertinente sobre las pruebas materiales y otros tipos de pruebas, como por ejemplo la declaración de testigos. La recopilación y el registro de los datos deben seguir un protocolo estándar.
- Recopilar y publicar periódicamente información estadística fiable y fundamentada sobre casos de personas que han desaparecido, han sido secuestradas o se encuentran en paradero desconocido, con un desglose y un apoyo metodológico adecuados.

Malos tratos a víctimas, incluidos familiares de personas desaparecidas

- Garantizar que los familiares de personas desaparecidas son tratados con respeto y sensibilidad, en especial al tomar sus declaraciones o muestras de ADN, y asegurarse de que son los primeros en ser informados sobre las novedades relativas a sus casos.

El derecho a la reparación

- Tomar medidas para garantizar que las familias de las personas desaparecidas no pierden el acceso a los servicios sociales, y estudiar la adopción de nuevas iniciativas, como la declaración de ausencia, para proteger el acceso de las familias a la vivienda, la salud y la educación mientras siga sin conocerse el paradero de sus familiares.

AMNISTÍA
INTERNACIONAL



www.amnesty.org