



Ciudad de México, 20 de septiembre de 2016

Familiares de Desaparecidos Solicitan Colaboración de Cuerpo Diplomático para Garantizar Idoneidad de Ley General

Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada y Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México solicitan al Cuerpo Diplomático que colabore con Gobierno Mexicano para garantizar que, sin prescindir de una consulta efectiva a la sociedad, se promulgue una Ley General contra la desaparición forzada y desaparición a manos de particulares para la prevención, sanción y erradicación de ambos delitos, la cual contemple medidas concretas y eficaces de protección, derecho a la verdad, justicia y reparación integral del daño a las víctimas

Contexto

“La información recibida por el Comité [contra la Desaparición Forzada] ilustra un contexto de desapariciones generalizadas en gran parte del territorio de [México], muchas de las cuales podrían calificarse como desapariciones forzadas”¹. La desaparición forzada de personas en México es una práctica del Estado que, desde la década de los 60, muestra planeación, sistematicidad y complejidad. De acuerdo a estándares internacionales, se trata de un delito [continuado o permanente](#), por lo que la administración actual no puede dejar de hacerse responsable por desapariciones forzadas que hubieran iniciado en administraciones anteriores, incluyendo aquellas cometidas durante el período conocido como “Guerra Sucia” y que no aparecen en el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas ([RNPED](#)). Actualmente la cifra oficial de personas desaparecidas es de [28 472](#) según el RNPED; una cifra que podría ser superior, considerando que cientos de familias no han hecho la denuncia por miedo a represalias.²

La Guerra Sucia y la Represión a Movimientos Sociales

Entre 1969 y 1988, durante la “Guerra Sucia”, diversas organizaciones de derechos humanos y comités de familiares víctimas de desaparición forzada [registraron](#) alrededor de 1200 a 1800 desapariciones forzadas por motivos políticos. La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CoIDH) sobre el caso de Rosendo Radilla Pacheco -activista desaparecido por el ejército- se pronunció por el contexto en que ocurrieron los hechos, de ese modo la CoIDH [sentenció](#) al Estado Mexicano a investigar los hechos del periodo de la Guerra Sucia y se abrió

¹ [Observaciones finales](#) del Comité contra la Desaparición Forzada sobre el informe presentado por México.

² El RNPED no incluye delitos como secuestro, trata de personas, independiente a si la persona sigue sin aparecer. Ha recibido muchos cuestionamientos dada la falta de claridad de su metodología, ya que no distingue desaparición forzada, por particulares u otros delitos, ni desapariciones voluntarias o extravíos. Tampoco ofrece información de que se haya encontrado al 90% de las personas con vida como [afirmó](#) el Subsecretario de Derechos Humanos tras la publicación del [informe](#) de Amnistía Internacional. Estimativas en cuanto al número real de personas desaparecidas en México llegan a las [300.000](#) personas.

camino a la restricción del fuero militar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) garantizó al [respaldar](#) el fallo de la CoIDH.³

Posteriormente, en el periodo que va de 1994 al 2000, [ocurrieron](#) desapariciones forzadas sobre todo en el contexto de la aparición pública de dos movimientos armados: el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN, 1994) y el Ejército Popular Revolucionario (EPR, 1996).

La Guerra contra el narcotráfico

La falta de verdad, memoria, justicia, reparación integral del daño y medidas de no repetición en los casos de desaparición forzada cometidos en décadas pasadas permitió que esta se mantuviera arraigada como una política dentro de las estructuras del Estado y que se haya extendido a sectores de la población no organizados y que no representan una oposición política, como migrantes, jóvenes trabajadores, profesionistas, mujeres y niños. Por otro lado, también potenció que apareciera un fenómeno nuevo en el país: las desapariciones cometidas por particulares. Si bien el Estado continúa cometiendo directamente desapariciones forzadas, mediante fuerzas policíacas o militares, también mandata a particulares a cometer desapariciones forzadas y tolera que particulares sin su consentimiento o aquiescencia desaparezcan personas.

Desde 2006 el número de personas registrado de personas desaparecidas ha aumentado constantemente, [alcanzando](#) un máximo anual de 5194 desapariciones en 2014. A destacar que en lo que va del sexenio de EPN, 88 personas defensoras de los derechos humanos [han sido](#) víctimas de desaparición forzada.

Ayotzinapa, el parteaguas

La desaparición de los 43 normalistas de Ayotzinapa [evidenció](#) el modus operandi de muchas de las desapariciones forzadas en el país: participación de agentes del Estado quienes directamente cometen la desaparición, utilización de grupos paramilitares en diferentes momentos y la negación del Estado en sus diferentes niveles de gobierno de su responsabilidad, aun cuando es pública la participación de la policía municipal, estatal, federal y del ejército. Un ejemplo de eso es que ninguno de los detenidos del caso está acusado formalmente ante instancias judiciales por delito de desaparición forzada.

La presión nacional e internacional que se siguió a Ayotzinapa se enfrentó a una política de [cierre de espacios](#) para la sociedad civil mexicana y al rechazo del escrutinio internacional. No obstante, a partir de este momento se volvió imposible ignorar la dura realidad de las desapariciones en México.

Principales preocupaciones en cuanto a búsqueda e investigación

A pesar de la ineludible magnitud de la problemática de desapariciones, sigue sin existir un marco jurídico adecuado para prevenir, erradicar y sancionar la desaparición forzada y la desaparición a manos de particulares. La definición en el Código Penal Federal del delito de desaparición forzada no corresponde a los estándares internacionales en derechos humanos y en 8 estados de la república no está tipificado el delito de desaparición forzada en los códigos estatales.

Además, se identifica que:

- No hay una participación efectiva de familiares de víctimas de desaparición forzada y desaparición a manos de particulares en el diseño de protocolos de búsqueda e investigación.

³ La magnitud de los expedientes de la SCJN fue de tal orden que la UNESCO los registró en su Programa Memoria del Mundo, mientras la CoIDH los [calificó](#) “como de gran transcendencia para la consolidación de los derechos humanos en la región”.

- Las medidas adoptadas por el Gobierno Mexicano para enfrentar el problema carecen de los recursos humanos y económicos que garanticen su eficacia.⁴
- La falta de una adecuada investigación, aunada a la tardanza del proceso legislativo en torno a la Ley General sobre el tema, llevan a que la investigación y búsqueda recaiga en los familiares de las personas desaparecidas, quienes por sus propios medios asumen búsquedas de fosas clandestinas en diferentes estados del país. Se ha visto como esta labor ha aumentado el riesgo que enfrentan.
- Existe una tendencia de criminalización y estigmatización de los familiares de personas desaparecidas. El Estado no ha garantizado la seguridad física y psicológica de los familiares de las víctimas y en los últimos 5 años, por lo menos 5 familiares de víctimas han sido ejecutados buscando a sus familiares.⁵
- Se carece de un Registro Nacional de víctimas de desaparición forzada y desaparición cometidas por particulares, que distinga y clasifique adecuadamente ambos delitos y contabilice las cifras reales de personas desaparecidas.
- No existe una institución confiable, autónoma y de carácter nacional que realice la investigación forense, que contemple un banco nacional genético y que de tratamiento adecuado a los restos mortuorios.
- Las autoridades tienden a no iniciar la demanda por el delito de desaparición forzada de personas, aun cuando los ministerios públicos tengan la sospecha y/o evidencia de la participación directa o indirecta de algún agente del Estado.
- No existen protocolos efectivos en las agencias del Ministerio Público estatales y federales para actuar de manera inmediata en cuanto se tenga conocimiento de una desaparición. Asimismo, se carece de protocolos específicos en los casos de desaparición de niñas, niños y adolescentes.
- Falta capacitación y sensibilización de los agentes del Estado sobre los delitos de desaparición forzada de personas y desaparición de personas cometida por particulares.
- Falta investigación y sanción a superiores jerárquicos. Se requiere que no sólo se investigue a los responsables directos, sino a todos quienes por omisión permiten la comisión de estos delitos.
- Coahuila y Nuevo León son los únicos estados que han previsto la declaración de ausencia para que a las víctimas se les reconozca y garantice la continuidad de su personalidad jurídica.
- Reparación Integral del daño -que comprende restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición- es un tema que el Estado mexicano ha reducido a una compensación económica.

⁴ Por ejemplo, en junio de 2013 fue [creada](#) la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas (UEBPD), que en octubre de 2015 [pasa a ser](#) la Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas (FEBPD). Pese al cambio de nombre, se observa que los recursos y capacidades de la FEBPD se deterioran progresivamente: de un presupuesto de \$40,209,005 en 2014, en 2015 se redujeron a \$14,676,268, y para el año 2016 se asignó a la FEBPD \$28,114,011, lo cual representa una disminución del 34% respecto al presupuesto asignado en 2014. Para 2017 [se prevén](#) ulteriores recortes presupuestales en la Procuraduría General de la República (PGR).

⁵ Nepomuceno Moreno, integrante del Movimiento por la Paz, asesinado el 28 de noviembre de 2011 en Sonora; Sandra Luz, asesinada el 12 de mayo de 2014 en Sinaloa; Norma Bruno Román, del Comité Familiares de los Otros Desaparecidos de Iguala, asesinada en febrero de 2015 en Guerrero; Cornelia Guevara Guerrero, asesinada el 15 de enero de 2016 en el Estado de México; y José de Jesús Jiménez, de las Brigadas de Búsqueda de Desaparecidos, asesinado este junio de 2016 en Veracruz durante un ataque que dejó también gravemente herida a su esposa Francisca.

La expectativa de una Ley General

Por el contexto arriba mencionado, en diversas ocasiones organismos internacionales han recomendado al Estado Mexicano crear un marco jurídico adecuado a los estándares internacionales para atender la grave problemática de las desapariciones forzadas y desapariciones a manos de particulares en el país. Con la coyuntura que se abrió después de Ayotzinapa se generaron condiciones favorables para crear una legislación general sobre la materia. Uno de los principales avances se dio el 10 de julio de 2015 cuando [se publicó](#) la reforma a la Constitución para facultar al Congreso de la Unión a expedir una Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas y otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley. En este contexto, durante 2015 se llevó a cabo un proceso de articulación para la incidencia en el proyecto de Ley General que implicó la realización de seis consultas regionales así como numerosas reuniones con autoridades de los Poderes Ejecutivo y Legislativo federal. Sin embargo, no se cumplieron los tiempos establecidos que determinaban que la Ley General debía ser aprobada hasta el 6 de enero de 2016.

Las organizaciones y los familiares valoramos que el Estado permanece sin tomar medidas reales para crear una Ley General idónea en esta materia, lo cual ha orillado a que sean, las propias víctimas, las organizaciones de derechos humanos y sociales quienes tengan que impulsar iniciativas ciudadanas, tal como fue la iniciativa de Ley General para Prevenir, Investigar, Sancionar y Reparar la Desaparición Forzada y la Desaparición de Personas cometida por Particulares [presentada](#) por integrantes de la Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada en México el 3 de septiembre del 2015 ante el senado y el 6 de septiembre del 2016 ante la Cámara de diputados; y la propuesta de características mínimas [presentada](#) por el Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México.

Los familiares de personas víctimas de desaparición [han expresado](#) reiteradas veces sus preocupaciones en cuanto a la propuesta del ejecutivo. En este momento las diferentes comisiones del Senado están elaborando el borrador que será presentado para votación en el pleno.

Peticiones al Cuerpo Diplomático

La Campaña Nacional contra la Desaparición Forzada y el Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México -quienes representan más de 110 OSCs y colectivos de familiares- solicitan al Cuerpo Diplomático:

En el marco de la crisis de desapariciones forzadas y desapariciones a manos de particulares:

1. Colaborar tanto con las instituciones mexicanas como -y sobre todo- con la sociedad civil para aportar desde sus experiencias de búsqueda e investigación.
2. Incluir en sus relatorías de derechos humanos la realidad de la problemática de desapariciones forzadas y desapariciones a manos de particulares, la cual pueden conocer a través de visitas a los estados, reuniones y eventos donde participen familiares de víctimas de desaparición forzada y desaparición a manos de particulares.
3. Demostrar preocupación por las amenazas, hostigamientos y ataques en contra de familiares de personas desaparecidas y personas defensoras de derechos humanos que luchan contra la desaparición forzada y a manos de particulares.
4. Reconocer públicamente -e invitar al Estado Mexicano a hacerlo también- la labor de familiares de víctimas de desaparición y personas defensoras de derechos humanos que luchan contra las desapariciones, así como la importancia del Comité contra la Desaparición Forzada de la ONU (CED) y del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias de la ONU (GT).

En el marco del proceso de la aprobación de una Ley General contra la desaparición forzada y desaparición a manos de particulares:

5. Transmitir en su diálogo bilateral con las autoridades mexicanas las exigencias de los familiares para que en el marco de la Ley General contra la desaparición forzada y desaparición a manos de particulares se incluya el compromiso de:
 - i. Asegurar que la propuesta de ley acata las [Recomendaciones](#) del GT realizadas tras su visita a México en 2011; las [Recomendaciones](#) de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) tras su visita en 2015; las [Observaciones](#) del CED en 2015; las [Recomendaciones](#) del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) para el caso Ayotzinapa en 2016; y las [Conclusiones](#) del Cuarto Seminario de la Sociedad Civil en el marco del Sexto Diálogo de Alto Nivel sobre Derechos Humanos entre México y la UE en 2016.
 - ii. Establecer la participación activa de familiares y organizaciones de la sociedad civil acompañantes en los procesos de búsqueda, investigación e identificación.
 - iii. Crear un Programa Nacional de Búsqueda que privilegie la búsqueda en vida y responda a un análisis de contexto, temporalidad y naturaleza de las desapariciones; que contemple la creación de una [Comisión Nacional de Búsqueda](#) conformada por familiares de personas desaparecidas y autoridades que coordine a todas las instancias federales y estatales en el diseño y ejecución del Plan Nacional de Búsqueda y del Plan Nacional de exhumaciones e identificación de restos. Asimismo, crear los mecanismos institucionales para rendición de cuentas sobre los resultados obtenidos.
 - iv. Instituir un proceso de declaración de ausencia que reconozca y garantice la continuidad la personalidad jurídica de las víctimas.
 - v. Establecer un registro público nacional de personas desaparecidas cuyo diseño, implementación y seguimiento cuente con la participación de la sociedad civil a fin de que se cuente con un control estadístico y transparencia sobre esta situación.
 - vi. Crear un Programa Nacional de exhumaciones e identificación de restos que incluya protocolos para la identificación y registro de fosas comunes y clandestinas, resguardo de restos, e identificación de cuerpos y fragmentos humanos. Asimismo, establecer un Instituto Autónomo Forense que se enfoque, aunque no exclusivamente, en las desapariciones de larga data, e incluya un banco de ADN idóneo para la búsqueda y registro de los casos.
 - vii. Eliminar la referencia a personas no localizadas.⁶
 - viii. Asignar presupuesto suficiente para la implementación de la ley, especialmente para investigación, búsqueda e identificación.
 - ix. Establecer protocolos de actuación más efectivos en materia de investigación de los hechos y persecución de los responsables de estos delitos que permitan obtener justicia y sancionar no solamente a los responsables directos, sino a todos aquellos -en particular los superiores jerárquicos- que por su omisión permiten que se cometan estos delitos. Asimismo, garantizar que perpetradores civiles o militares sean igualmente juzgados bajo la jurisdicción ordinaria.
 - x. Garantizar que los casos que están siendo investigados por autoridades federales no sean declinados nuevamente a autoridades del fuero común sin que se garantice plenamente la existencia de condiciones necesarias para desarrollar diligencia de búsqueda e investigación de manera exhaustiva, independiente e imparcial orientadas al esclarecimiento de los hechos.
6. Dar seguimiento a la implementación de la Ley General después de su aprobación, a través de todas las actividades pertinentes, sin olvidar contactos con organizaciones civiles y familiares de personas desaparecidas.

⁶ Los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos reconocen la desaparición forzada y la desaparición a manos de particulares, pues el primero es reconocido como una violación a los derechos humanos y el segundo como un delito. La figura de persona no localizada no constituye ni una violación de derechos humanos ni un delito, por lo que no debe estar en una Ley General en la materia.