

La Desaparición Forzada en México: Entre Avances y Retos Pendientes

Por Gabriella Citroni

FICHL Policy Brief Series No. 39 (2015)

1. Introducción

Como muchos países de América Latina, México experimentó el uso sistemático de la desaparición forzada entre 1960 hasta principios de los '80s, durante la llamada "Guerra Sucia". Los años sucesivos se han caracterizado por la lucha de asociaciones de familiares de desaparecidos para establecer la suerte y el paradero de sus seres queridos, preservar su memoria, obtener justicia y reparación.

Desde mediados de los años 2000 se ha registrado una ola de nuevas desapariciones forzadas y, en la actualidad, México es el país de América Latina con el más alto número de casos registrados.¹

El 26 de septiembre de 2014, la tragedia golpeó una vez más, con la desaparición forzada de 43 estudiantes de la Escuela Normal de Ayotzinapa, Guerrero, con acusaciones de connivencia entre la delincuencia organizada, el alcalde de la ciudad de Iguala y la policía local,² reavivando la atención nacional e internacional sobre estas prácticas. En marzo de 2015, concluyó una misión de investigación del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, designados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), tras un acuerdo entre la CIDH, el Estado mexicano y los representantes de los estudiantes desaparecidos.³

El presente texto destaca los avances realizados y analiza los retos pendientes en la lucha contra la desaparición forzada en México. En aras de explorar perspectivas futuras, también toma en cuenta recomendaciones formuladas

por mecanismos internacionales de protección de derechos humanos.

2. Desaparición forzada en el derecho internacional y obligaciones asumidas por México

La desaparición forzada de personas es una violación múltiple y continuada de varios derechos humanos,⁴ así como un crimen internacional que, bajo ciertas circunstancias, puede constituir un crimen de lesa humanidad.

México es Estado parte de los dos tratados internacionales en materia de desaparición forzada de personas: el 9 de abril de 2002 ratificó la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada Personas (CIDFP); y el 18 de marzo de 2008 ratificó la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada. Hasta la fecha México no ha reconocido la competencia del Comité de NU contra la Desaparición Forzada (CDF) para recibir y examinar comunicaciones individuales e inter-estatales.⁵

Asimismo, el 28 de octubre de 2005, México ratificó el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (CPI), cuyo Art. 7, párr. 2 (i), incluye a la desaparición forzada entre los crímenes de lesa humanidad cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque.⁶

¹ Véanse los informes anuales del GTDFI (para 2014 véase doc. A/HRC/27/49 del 4 de agosto de 2014).

² Human Rights Watch, *Mexico: Delays, Cover-Up Mar Atrocities Response*, 7 noviembre 2014, en <http://www.hrw.org/news/2014/11/07/mexico-delays-cover-mar-atrocities-response>, página consultada 29 abril 2015.

³ CIDH, 'Grupo Interdisciplinario de Expertos inicia en sede CIDH su trabajo sobre el caso de los estudiantes de Ayotzinapa, México', Comunicado de Prensa 008/15, 30 enero 2015.

⁴ Sobre la naturaleza continuada del delito de desaparición forzada de personas, véase el Art. 17, párr. 1, de la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas; el Art. III de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas; y el Art. 8, párr. 1(b), de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada.

⁵ Con base en los Arts. 31 y 32 de la Convención Internacional.

⁶ El 12 de septiembre de 2014 asociaciones de la sociedad civil presentaron una comunicación pública al Fiscal de la CPI. Véase FIDH, CMDPDH, CCDH, 'México: Informe sobre presunta comisión de crímenes de lesa humanidad en Baja California entre 2006 y 2012'.

Al ratificar los tres tratados mencionados, México asumió obligaciones internacionales relacionadas con la prevención y supresión de la desaparición forzada y con la sanción de los responsables de dicho crimen. Sin embargo, en varios casos el Estado no ha cumplido cabalmente con estas obligaciones.

Por lo que concierne al Estatuto de Roma, por ejemplo, México todavía no adopta las medidas legislativas necesarias para poder asegurar la plena implementación del tratado. Hasta la fecha, ni el Código Penal Federal de México, ni los Códigos Penales estatales (incluyendo el del D.F.) tipifican los crímenes de lesa humanidad, incluida la desaparición forzada como crimen de lesa humanidad. La falta de un tipo específico representa un obstáculo para la persecución efectiva a nivel nacional y la aplicación rigurosa del principio de complementariedad con la CPI.

3. La sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el caso *Radilla Pacheco*

El 26 de noviembre de 2009 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) falló sobre el caso *Radilla Pacheco v. México*, relativo a la desaparición forzada del Sr. Rosendo Radilla Pacheco, perpetrada por miembros del ejército a partir del 25 de agosto de 1974 durante la Guerra Sucia. Tomando en cuenta el carácter continuado del delito, la Corte IDH desestimó la excepción preliminar *ratione temporis* interpuesta por el Estado, declarándose competente para conocer del caso, a pesar de que México se adhirió a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) el 24 de marzo de 1981 y reconoció la competencia contenciosa de la Corte IDH el 16 de diciembre de 1998.

La Corte IDH declaró a México responsable de la violación de los derechos a la libertad personal, a la integridad personal, al reconocimiento de la personalidad jurídica y a la vida, en relación con la obligación de respetar y garantizar los derechos y con los Arts. I y XI de la CIDFP, en perjuicio del Sr. Radilla Pacheco. Asimismo, la Corte IDH juzgó a México responsable por la violación del derecho a la integridad personal y los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, en relación con los Arts. 1.1. y 2 de la CADH y los Arts. I incisos a), b) y d), IX y XIX de la CIDFP, en perjuicio del Sr. Radilla y de sus familiares. Finalmente, la Corte IDH declaró que México incumplió el deber de adoptar disposiciones de derecho interno establecido en el Art. 2 de la CADH, en relación con los Arts. I y III de la CIDFP, respecto de la tipificación del delito de desaparición forzada.

Además del pago de indemnizaciones a favor de los familiares del Sr. Radilla Pacheco, la Corte IDH ordenó a México, entre otros, llevar a cabo con la debida diligencia una investigación eficaz dentro de un plazo razonable y

determinar los responsables, procesarlos y sancionarlos; continuar con la búsqueda efectiva y la localización inmediata del Sr. Radilla o, en su caso, de sus restos mortales; adoptar las reformas legislativas pertinentes para compatibilizar el Art. 57 del Código de Justicia Militar con los estándares internacionales; reformar el Art. 215-A del Código Penal Federal; implementar programas o cursos permanentes sobre la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en relación con los límites de la jurisdicción penal militar, así como un programa de formación sobre la debida investigación y juzgamiento de hechos constitutivos de desaparición forzada; realizar un acto público de reconocimiento de responsabilidad sobre los hechos y en memoria del Sr. Radilla; y brindar apoyo psicológico a los familiares de la víctima.

La Corte IDH analizó de manera pormenorizada el fenómeno de la desaparición forzada durante la Guerra Sucia, y ordenó medidas necesarias no sólo para lograr la restitución en el caso específico, sino también para dar una respuesta eficaz a las cientos de otras desapariciones forzadas perpetradas en el mismo contexto así como para prevenir nuevos casos.

Entre las medidas de reparación ordenadas por la Corte, varias quedan sin ejecutarse. Sin embargo, el Estado cumplió con la celebración de un acto público de reconocimiento de responsabilidad (que se llevó a cabo el 17 de noviembre de 2011 en la ciudad de Atoyac, aunque en ausencia de los familiares de la víctima); con el pago de las indemnizaciones; con la realización de una semblanza de la vida del Sr. Radilla; y con la realización de cursos en derechos humanos sobre las limitaciones del fuero militar y la investigación de la desaparición forzada. Asimismo, en julio de 2014, México retiró la reserva al Art. IX de la CIDFP, mediante la cual reconocía la competencia del fuero militar en casos de desaparición forzada.

4. Las visitas del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas e Involuntarias

El Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias (GTDFI) visitó por primera vez México en 1982⁷ y, más recientemente, en marzo de 2011.⁸ Como conclusión de esta segunda visita el GTDFI publicó un informe donde, tanto con respecto a las desapariciones perpetradas durante la Guerra Sucia, como con respecto a las desapariciones forzadas más recientes, se analizan los avances y se formulan recomendaciones detalladas para que México cumpla con sus obligaciones internacionales en materia de los derechos a la verdad, jus-

⁷ GTDFI, *Informe sobre la visita a México*, doc. E/CN.4/1492/Add.1 del 22 de febrero de 1982.

⁸ GTDFI, *Informe sobre la visita a México*, doc. A/HRC/19/58/Add.2 del 20 de diciembre de 2011.

ticia y reparación de las víctimas y de sus familiares. Entre otras están garantizar que el delito de desaparición forzada sea incluido en los Códigos Penales de todas las entidades federativas y aprobar una ley general sobre desapariciones forzadas; crear un procedimiento específico de búsqueda de la persona desaparecida con la participación de sus familiares; establecer un registro nacional de personas desaparecidas forzosamente; eliminar de la legislación y la práctica la detención mediante arraigo;⁹ fortalecer el registro de detención para garantizar que sea permanentemente actualizado y armonizado con otras bases de datos para monitorear la localización física de las personas detenidas; adoptar una nueva ley de amparo; continuar con las investigaciones de desapariciones de la Guerra Sucia; brindar apoyo a los familiares y asociaciones de familiares en el desempeño de su papel en el tratamiento de las desapariciones forzadas; establecer un programa nacional de búsqueda de personas desaparecidas con un protocolo de acción inmediata; y garantizar el derecho a la reparación de las víctimas.

Se pueden registrar varios avances en la implementación de las recomendaciones del GTDFI: la tipificación de la desaparición forzada como delito autónomo en 11 estados más respecto al 2011; la adopción de la nueva ley de amparo en abril de 2013; la adopción de la Ley General de Víctimas en enero de 2013; la creación de una unidad especializada de búsqueda de personas desaparecidas dentro de la PGR en junio de 2013; la creación de una Comisión Forense para la identificación de restos con base en un convenio de agosto de 2013 entre la PGR, el Equipo Argentino de Antropología Forense, y asociaciones de la sociedad civil mexicanas y organizaciones de familiares de migrantes desaparecidos de Honduras, El Salvador y Guatemala; así como el establecimiento de una base de datos forenses de migrantes del estado de Chiapas.

En 2015 el GTDFI emitirá un informe de seguimiento para evaluar los avances realizados y los retos pendientes.

5. Recomendaciones de los Comités de Naciones Unidas

La desaparición forzada en México ha sido objeto de recomendaciones también por parte de varios Comités de NU,¹⁰ sin que hasta la fecha se hayan dado avances significativos en su implementación.

En sus observaciones finales sobre México de 2012, el Comité contra la Tortura expresó su preocupación por el aumento progresivo del número de desapariciones forza-

das presuntamente cometidas por autoridades públicas o grupos criminales o particulares que actuarían con el apoyo directo o indirecto de agentes del Estado en varios estados. Asimismo, el Comité se declaró preocupado por los numerosos casos de asesinatos y desapariciones de defensores de derechos humanos, periodistas, migrantes en tránsito por México, y desapariciones por motivos de género. Instó a México a implementar las recomendaciones del GTDFI, en particular la aprobación de una ley general sobre desaparición forzada, la tipificación del delito, y la investigación eficaz de casos.¹¹

El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer señaló el número cada vez mayor de desapariciones forzadas de mujeres y niñas en varios estados como Chihuahua, Nuevo León y Veracruz, y la lenta o nula activación de los protocolos de búsqueda. Recomendó a México desarrollar un registro oficial sistemático de las desapariciones forzadas a fin de poder evaluar la magnitud del fenómeno y adoptar políticas apropiadas; examinar los códigos penales locales para tipificar como delito las desapariciones forzadas; simplificar los procedimientos existentes para activar la búsqueda de mujeres y niñas desaparecidas; y normalizar los protocolos de búsqueda policial.¹²

También el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares destacó el alarmante número de desapariciones de las que han sido víctimas los trabajadores migratorios indocumentados provenientes de la Frontera Sur, principalmente perpetradas por la delincuencia organizada nacional e internacional; y en ocasiones con la participación de autoridades públicas, o mediante la complicidad o con aquiescencia de autoridades federales, estatales y municipales. El Comité señaló que, a pesar de las acciones de las autoridades, prevalece la impunidad. Por ello, recomendó a México investigar y sancionar a los responsables, y garantizar reparaciones adecuadas.¹³

El Comité de Derechos Humanos recomendó a México reabrir la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado de la PGR, para garantizar que todos los casos de graves violaciones de los derechos humanos,

¹¹ Comité contra la Tortura, *Observaciones finales sobre México*, doc. CAT/C/MEX/CO/5-6 del 23 de noviembre de 2012, párr. 12-14 y 21.

¹² Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, *Observaciones finales sobre México*, doc. CEDAW/C/MEX/CO/7-8 del 27 de julio de 2012, párr. 18 y 19 (b).

¹³ Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, *Observaciones finales sobre México*, doc. CMW/C/MEX/CO/2 del 8 de abril de 2011, párr. 29-30; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, doc. OEA/Ser.L/V.II Doc.48/13, 30 diciembre 2013, párr. 156-208, 337-339, 383, 389 y conclusiones 6-10 y 24-27.

⁹ Empero, véase <http://aristeguinoticias.com/1504/mexico/lamentacion-decision-de-la-suprema-corte-sobre-arraigo/>, 15 abril 2015.

¹⁰ Véase informe sobre la visita a México del Relator Especial sobre Ejecuciones Extrajudiciales, Sumarias o Arbitrarias, doc. A/HRC/26/36/Add.1 del 28 de abril de 2014, párr. 15, 35, 42, 46, 57 y 74.

incluidas las de la Guerra Sucia, sigan siendo investigadas, que los responsables sean llevados ante la justicia y sancionados, y que las víctimas o sus familiares reciban una reparación justa y adecuada. Asimismo, el Comité recomendó enmendar la legislación penal sobre desaparición forzada para alinearla con estándares internacionales.¹⁴

En febrero de 2015 el CDF emitió sus Observaciones Finales sobre México,¹⁵ con base en su primera revisión del país. El CDF declaró que actualmente la práctica de la desaparición forzada en México es generalizada. Las principales recomendaciones del CDF se centran en (i) la adopción, de forma urgente y participativa, de una Ley General sobre las Desaparición Forzada; (ii) la creación de un registro nacional exhaustivo de personas desaparecidas, incluyendo pruebas o indicios señalando la participación directa o indirecta de servidores públicos; (iii) la creación en la PGR de una unidad fiscal especializada en la investigación de desapariciones forzadas que trabaje de manera coordinada con la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas; y (iv) el registro uniforme de todas las personas privadas de libertad, incluidas aquellas en estaciones migratorias y centros de detención militares.

Dichas recomendaciones representan una hoja de ruta a seguir para México en aras de potenciar sus herramientas legislativas, administrativas y judiciales para prevenir y erradicar este crimen. Desafortunadamente, el gobierno de México emitió un comunicado declarando que “Las recomendaciones emitidas por el Comité no reflejan adecuadamente la información presentada por México ni aportan elementos adicionales que refuercen las acciones y compromisos que se llevan a cabo para solventar los retos mencionados”.¹⁶

Adicionalmente, el CDF se valió por primera vez de su competencia del Art. 33 de la Convención Internacional, informando a México que había decidido solicitar visitar el país en noviembre de 2014, debido a la recepción de información fidedigna que revelaba violaciones graves de

las disposiciones de la Convención. El CDF solicitó a México que diera su consentimiento para la visita para febrero de 2014. Al momento de escribir este texto, México aún no ha respondido a dicha solicitud, demostrando una preocupante falta de colaboración con el Comité,¹⁷ quien expresó su esperanza de que México consintiera la realización de la visita en un periodo razonable de tiempo.¹⁸

6. Conclusiones

Hasta ahora, México ha demostrado una actitud ambivalente frente al fenómeno de la desaparición forzada. Por un lado se han producido avances alentadores, por otro, muchas de las recomendaciones formuladas por distintos organismos internacionales de protección de derechos humanos quedan por implementar.¹⁹

Entre ellas, destacan la lucha contra la impunidad, tanto por las desapariciones de la Guerra Sucia como por las más recientes. Los ejemplos, entre otros, de Argentina, Guatemala, y Perú demuestran que, a pesar de los numerosos obstáculos existentes y de los años de espera y lucha necesarios, es una meta que se puede alcanzar. Sin embargo, para poder construir un futuro diferente, es indispensable encarar al pasado, estableciendo la verdad sobre lo acontecido, garantizando la reparación, investigando los hechos y sancionando a los responsables de acuerdo con la gravedad extrema del crimen.

Gabriella Citroni es profesora de derecho internacional de los derechos humanos en la Universidad de Milano-Bicocca (Milán, Italia), asesora jurídica internacional de la Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Detenidos Desaparecidos (FEDEFAM); y de la ONG suiza TRIAL (Track Impunity Always).

ISBN: 978-82-8348-009-2

PURL: <https://www.legal-tools.org/doc/87e0ab/>

¹⁴ Comité de Derechos Humanos, *Observaciones finales sobre México*, doc. CCPR/C/MEX/CO/5 de 26 de marzo de 2010, párr. 12.

¹⁵ Véase http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT_CED_COB_MEX_19564_S.pdf.

¹⁶ Comunicado de prensa conjunto SEGOB-SRE, 13 febrero 2015, en <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/comunicados/5589-060>.

¹⁷ CDF, *Informe anual*, doc. A/69/56 del 2 de junio de 2014, párr. 72; véase también <http://amnistia.org.mx/nuevo/2015/02/17/>, 17 febrero 2015.

¹⁸ CDF, *Observaciones finales sobre México*, *supra* nota 15, párr. 9.

¹⁹ Véase *supra* notas 11–13, 16.