

Las desapariciones de personas en México: una problemática ineludible de afrontar

MARÍA ALEJANDRA NUÑO RUIZ VELASCO

Resumen: *En este texto se da cuenta del fenómeno de las desapariciones en México, tanto las cometidas durante la llamada “Guerra Sucia” como en la actualidad. Hace un recuento estadístico sobre el fenómeno y detalla diversos retos y problemáticas para afrontar adecuadamente el fenómeno desde distintas aristas: la búsqueda, identificación, entrega de restos, sanción de los responsables y prevención de esta grave problemática que cada vez aqueja a más sectores de la sociedad mexicana.*

Palabras clave: *desapariciones, fosas clandestinas, derechos humanos*

Abstract: *This text looks at the phenomenon of forced disappearances in Mexico, both during the period of the “dirty war” and today. It conducts a statistical tally and details the challenges and issues involved in dealing with different aspects of the phenomenon: the search for the disappeared, their identification, the delivery of remains, the punishment of the perpetrators, and the prevention of this crime that affects more and more sectors of Mexican society.*

Key words: *forced disappearances, clandestine graves, human rights*

*Todavía cantamos, todavía pedimos,
todavía soñamos, todavía esperamos...*

VÍCTOR HEREDIA

—

* Abogada por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) y maestra en Derecho Internacional de los Derechos Humanos por la Universidad de Essex. Actualmente es directora del Centro Universitario por la Dignidad y la Justicia Francisco Suárez, SJ. Correo: anuno@iteso.mx

En 2009 la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) emitió dos sentencias históricas contra el Estado mexicano: una, sobre la desaparición forzada del líder Rosendo Radilla Pacheco durante la llamada “Guerra Sucia”,¹ y la segunda, por la falta de prevención y de debida diligencia en las investigaciones relacionadas con desapariciones, tortura y posterior asesinato de tres mujeres en Ciudad Juárez, siendo dos de las víctimas menores de edad.²

Las graves violaciones de derechos humanos perpetradas durante ambos periodos se veían lejanas. No obstante, una década después de las dos decisiones internacionales se empezaba a visibilizar un nuevo fenómeno: la desaparición de personas en el contexto de la lucha contra la delincuencia organizada.

Estas nuevas desapariciones eran inéditas en su número, tipología, perpetradores y en la falta de claridad sobre las obligaciones del estado porque, en su mayoría, eran cometidas por particulares. “Levantones”, “secuestros”, “detenciones” son algunos de los nombres que se emplearon al carecer una nominación que identificara claramente esta problemática y que la situara en el terreno de los derechos humanos.

Por lo general los “levantones” venían acompañados de prejuicios, como ya se había visto en los casos de niñas y mujeres desaparecidas. Se tenía la creencia que todas las personas desaparecidas eran delincuentes y, por tanto, *tenían merecido* lo que les sucediera. En el caso de las mujeres, su estilo de vida, vestuario, lugares frecuentados y horarios de esparcimiento podrían ser factores que *justificaran* la agresión o cualquier otro delito de género cometido en su contra.

1. Corte IDH. *Caso Rosendo Radilla vs. Estados Unidos Mexicanos*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 23 de noviembre de 2009, Serie C No. 209, párrafos 132 y 133.
2. Corte IDH. *Caso González y Otras (“Campo Algodonero”) vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 16 de noviembre de 2009, Serie C No. 205.

1. LA PROBLEMÁTICA EN CIFRAS

Después de varias décadas de la Guerra Sucia la oleada de desapariciones de personas tuvo un incremento desmesurado y empezó a ser visible durante la administración de Felipe Calderón Hinojosa. Luego de una fallida estrategia en materia de seguridad que implicó la militarización de la misma a partir de siete operativos conjuntos en diferentes regiones del país,³ fue inevitable que las desapariciones aumentaran, al igual que otras violaciones de derechos humanos y delitos. Era un secreto a voces identificado por la prensa, las familias y las organizaciones de derechos humanos, salvo por las autoridades.

En marzo de 2011 el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de las Naciones Unidas (GTDFI) visitó México y, en un intento por empezar a identificar la magnitud de la problemática, tomó de base la información otorgada por organizaciones no gubernamentales respecto de la existencia de 3,000 desapariciones, contadas a partir de 2006. Dado que no había certeza sobre cuántas de ellas podrían ser calificadas como forzadas (es decir, en las que hubo un involucramiento directo de las autoridades), el GTDFI insistió en la relevancia de contar con investigaciones que dieran certeza al respecto.⁴

A falta de reconocimiento de la problemática, la primera recomendación emitida por el Grupo de Trabajo se centró en que el estado mexicano “reconozca la dimensión del problema de la desaparición forzada como el primer paso necesario para desarrollar medidas inte-

3. Los operativos fueron: Michoacán, Baja California, Chihuahua, Sierra Madre, Nuevo León-Tamaulipas y Guerrero. Entre otros, véase Escalante Gonzalbo, Fernando. “Homicidios 2008–2009. La muerte tiene permiso”, en *Nexos*, 1 de enero de 2011. Recuperado el 6 de febrero de 2020, de <https://www.nexos.com.mx/?p=14089>, y Merino, José. “Los operativos conjuntos y la tasa de homicidios: una medición”, en *Nexos*, 1 de junio de 2011. Recuperado el 6 de febrero de 2020, de <https://www.nexos.com.mx/?p=143198>
4. “Sólo mediante una investigación independiente, imparcial y completa se puede descartar una potencial desaparición forzada. Por ende, el número de casos de desaparición forzada no puede ser establecido a cabalidad sin la debida investigación” (ONU. *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias. Misión a México*, Doc. ONU A/HRC/19/58/Add.2, 20 de diciembre de 2011, párr. 21).

grales y efectivas para su erradicación”.⁵ El GTDFI también recomendó la elaboración de estadísticas desagregadas para entender el fenómeno y adoptar las medidas pertinentes y necesarias para abordarlo adecuadamente.⁶

No obstante, fue hasta 2013 cuando el gobierno mexicano empezó a reconocer a regañadientes la problemática, a través de la entonces subsecretaria de Derechos Humanos, Lía Limón. Luego de haber sostenido una reunión con representantes de Human Rights Watch (HRW) que le entregaron un informe sobre el tema,⁷ la funcionaria federal no tuvo más remedio que dar una lista de poco más de 26,000 personas desaparecidas.⁸

Al año siguiente de la visita del GTDFI se publicó la nueva Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED).⁹ Para entonces ya se empezaban a vislumbrar los problemas derivados de la incertidumbre en las cifras. Por ejemplo, en 2014, el RNPED presentó un informe en el que reconocía menos desapariciones que las inicialmente mencionadas por la subsecretaria Limón en 2013. De acuerdo con ese registro nacional para diciembre de 2014 el total de personas desaparecidas o no localizadas sería de 25,230, correspondiendo 24,812 al fuero común y 418 al fuero federal.¹⁰

5. *Ibidem*, párr. 80.

6. La recomendación giró en torno a “la generación de datos estadísticos, desagregados por sexo, edad, lugar y autoridades presuntamente involucradas, sobre las desapariciones forzadas para desarrollar políticas de prevención, erradicación, investigación, sanción y reparación. Se debería incluir información, en caso de estar disponible, sobre la fecha y lugar de la exhumación y la información sobre los miembros de la familia” (*Ibid*, párr. 81).

7. HRW. “Los desaparecidos de México. El persistente costo de una crisis ignorada”, HRW, Nueva York, 20 de febrero de 2013. Recuperado de <https://www.hrw.org/es/report/2013/02/20/los-desaparecidos-de-mexico/el-persistente-costo-de-una-crisis-ignorada>

8. “Lía Limón da a conocer lista de 26,000 desaparecidos”, en *Aristegui Noticias*, 26 de febrero de 2013. Recuperado el 5 de febrero de 2020, de <https://aristeginoticias.com/2602/mexico/lia-limon-da-a-conocer-lista-de-26000-desaparecidos/>

9. Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de abril de 2012.

10. RNPED. *Informe anual presentado al Consejo Nacional de Seguridad Pública en la Sesión Ordinaria XXXVIII*, agosto de 2015, p.16. Recuperado el 6 de febrero de 2020, de https://www.senado.gob.mx/comisiones/derechos_humanos/docs/Informe_Anual_2014_RNPED.pdf

Hasta abril de 2018 (fecha en que dejó de ser actualizado con base en lo establecido en la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares, LGDFDP, y el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas), el RNPED reconoció 36,265 personas desaparecidas.

Finalmente, la nueva administración federal había dado cifras distintas (40,180 personas desaparecidas a enero de 2019),¹¹ pero fue el 6 de enero de 2020 cuando la Secretaría de Gobernación, a través del subsecretario de Derechos Humanos, Población y Migración, y la comisionada Nacional de Búsqueda, dio nuevos datos, la mayoría de ellos más preocupantes:

- En el primer año de la administración de Andrés Manuel López Obrador se documentaron 9,164 desapariciones en el país. De ellas continuaron desaparecidas 5,184,¹² lo cual implica que, de acuerdo con la información oficial, las demás personas fueron localizadas. A la luz de esa información el año con mayor número de desapariciones sigue siendo 2017, con dos cifras distintas: según el RNPED, el total era de 5,477 personas que continuaban sin ser localizadas,¹³ mientras que los datos de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas (CNB) incrementaron el número a 7,595.¹⁴
- El estado con mayor número de desapariciones reportadas fue Jalisco, con 2,100,¹⁵ lo que significa que solo en esta entidad se registró

11. Segob. “Mensaje del comisionado nacional, Roberto Cabrera Alfaro, sobre las acciones realizadas por la Comisión Nacional de Búsqueda”, Boletín 006/2019, 17 de enero de 2019. Recuperado el 8 de febrero de 2020, de <https://www.gob.mx/segob/prensa/mensaje-del-comisionado-nacional-roberto-cabrera-alfaro-sobre-las-acciones-realizadas-por-la-comision-nacional-de-busqueda?tab=>

12. CNB. *Informe sobre fosas clandestinas y registro nacional de personas desaparecidas o no localizadas*, 6 de enero de 2020, diapositiva 4

13. Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública. “Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, RNPED”. Recuperado el 5 de febrero de 2020, de <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/registro-nacional-de-datos-de-personas-extraviadas-o-desaparecidas-rnped>

14. CNB. *Op. cit.*, diapositiva 20.

15. *Ibidem*, diapositiva 6.

40,50% del total de desapariciones en el periodo del 1 de diciembre de 2018 al 31 de diciembre de 2019.

- Jalisco fue líder en mujeres, niños y niñas desaparecidos, pero también en personas localizadas durante el periodo del 1 de diciembre de 2018 al 31 de diciembre de 2019.¹⁶
- Las diferencias etarias en las desapariciones de niñas y mujeres, a diferencia de los hombres, podrían ser indicadores sobre los distintos móviles en las desapariciones. Como ya había desagregado el RNPED los rangos de edad varían dependiendo del sexo de la persona desaparecida. En el caso de los hombres las edades en que se reporta mayor número de desapariciones son las que oscilan entre 25 y 29 años (con un total de 6,615 registros), mientras que en el caso de las mujeres es entre los 15 y 19 años (con un total de 4,433).¹⁷
- También se dio cuenta sobre el número de fosas clandestinas registradas. El único registro oficial hasta ese momento había sido un informe de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), que había documentado 855 fosas clandestinas entre el 1 de enero de 2007 y el 30 de septiembre de 2016.¹⁸ En el caso del informe federal, entre 2006 y 2019 se detectaron 3,631 en México.¹⁹

A partir de la información difundida por el gobierno federal se pueden ver algunas tendencias en relación con los hallazgos de fosas clandestinas. Por ejemplo, en el conteo histórico de las entidades con mayor número de fosas (2006–2019) Jalisco se sitúa en el sexto lugar,²⁰ pero cuando se limita el registro del 1 de diciembre de 2018 al 31 de diciembre de 2019 encontramos un cambio de posiciones y también vemos nuevas entidades como Colima (véanse las tablas 10.1 y 10.2).

16. *Ibid*, diapositivas 9, 10 y 12.

17. *Ibid*, diapositiva 29.

18. CNDH. *Informe especial sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México*, 6 de abril de 2017. Recuperado el 5 de febrero de 2020, de http://informe.cndh.org.mx/uploads/menu/30100/InformeEspecial_Desapariciondepersonasyfosasclandestinas.pdf. La CNDH detalló que en las fosas encontradas se exhumaron 1,548 cadáveres y 35,958 restos óseos y humanos.

19. CNB. *Op. cit*, diapositiva 17.

20. *Idem*. Ese registro no incluye el número de cuerpos u osamentas encontradas en cada fosa.

TABLA 10.1 HALLAZGOS DE FOSAS 2006-2019

Estado	Número de fosas
Veracruz	432
Tamaulipas	440
Sinaloa	345
Guerrero	331
Chihuahua	318
Jalisco	224

Fuente: elaborado con los datos suministrados por el gobierno federal.

TABLA 10.2 HALLAZGOS DE FOSAS DEL 1 DE DICIEMBRE DE 2018 AL 31 DE DICIEMBRE DE 2019

Estado	Número de fosas	Número de cuerpos
Sinaloa	144	252
Colima	115	146
Veracruz	108	n.a.
Sonora	90	143
Jalisco	75	213
Chihuahua	n.a.	71

Fuente: elaborado con los datos suministrados por el gobierno federal.

2. ALGUNOS RETOS

En diversas oportunidades el subsecretario Alejandro Encinas ha informado que la prioridad número uno del gobierno federal tratándose de derechos humanos tiene que ver con las desapariciones de personas.²¹

21. Segob. "Prioridad del Gobierno de México búsqueda en vida, postmortem e identificación de personas: Alejandro Encinas", Boletín No. 028/2020, 27 de enero de 2020. Recuperado de <https://www.gob.mx/segob/prensa/prioridad-del-gobierno-de-mexico-busqueda-en-vida-postmortem-e-identificacion-de-personas-alejandro-encinas>.

Empero, la magnitud de la problemática tiene una diversidad de retos que deben atenderse e identificarse adecuadamente para superar esta crisis.

Por su diversidad, es difícil enunciar la totalidad de estos retos, pero a continuación se enunciarán algunos de los más recurrentes:

2.1 La ausencia de registros adecuados

En el acápite anterior se compartieron estadísticas sobre personas desaparecidas y se evidenció la falta de consistencia entre ellas. Por esta razón distintas instancias internacionales han urgido al estado mexicano a cumplir con lo establecido en la LGDFDP. Entre ellas se encuentran la Corte IDH²² y el Comité contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas (CED),²³ que reiteró la relevancia de contar con los registros ordenados por la LGDFDP. Sin embargo, seguimos sin contar con todas las bases de datos, un paso básico para avanzar en políticas estructurales para afrontar la problemática.

2.2 Búsqueda adecuada

De manera reiterada, las familias se quejan por la falta de acciones inmediatas de las autoridades para la búsqueda en vida de sus seres queridos. También existen quejas por las acciones para buscar personas posiblemente muertas. Por la ineficacia de las autoridades en la búsqueda es que desde hace años existen colectivos de familiares que se han convertido en expertos y expertas en la búsqueda: la Brigada nacional de búsqueda, las rastreadoras del Fuerte de Sinaloa, los otros desaparecidos de Iguala, los colectivos de Veracruz y muchos otros.

22. Véase Corte IDH. *Caso Alvarado Espinoza y otros vs. México*. Fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 28 de noviembre de 2018, Serie C No. 370.

23. Comité contra la Desaparición Forzada. “Observaciones de seguimiento del Comité sobre la información adicional presentada por México en virtud del artículo 29, párrafo 4, de la Convención”, Doc. ONU CED/C/MEX/FU/1, ONU, Nueva York, 19 de noviembre de 2018, párrafo 17.

Por la relevancia del tema el CED emitió unos Principios Rectores para la Búsqueda de Personas Desaparecidas²⁴ con la finalidad de dar criterios básicos en relación con esta obligación fundamental. Los Principios establecen que la búsqueda debe ser coordinada (principio 12), hacerse de manera inmediata (principio 6) y debe ser bajo la presunción de vida de la persona desaparecida (principio 1). También debe respetar la dignidad humana (principio 2), debe tener un enfoque diferencial (principio 4), debe respetar el derecho a la participación de las familias (principio 5) y debe ser organizada de manera eficiente (principio 10). Finalmente, la búsqueda también es una obligación permanente (principio 7), debe regirse por una política pública (principio 3) y debe realizarse con una estrategia integral (principio 8).

Por otra parte, como es sabido, la LGDFDP estableció el sistema nacional de búsqueda y creó a la CNB. También se cuenta con un protocolo homologado de búsqueda. No obstante, la realidad demuestra la falta de eficacia en este rubro que es el más importante para las familias. La falta de planes de búsqueda, la acción de las autoridades para iniciar la búsqueda 72 horas después de la desaparición y la deficiente coordinación entre autoridades (lo cual se exagera en casos de personas que desaparecen en tránsito entre estados o en casos de personas migrantes desaparecidas), son algunos de los aspectos que urge resolver.

2.3 Identificación de restos

En México existe una crisis forense, la cual se refleja en la ausencia de personal suficiente y debidamente capacitado; la descoordinación entre autoridades; la falta de protocolos para toma de muestras e identificación de restos; la ausencia de espacios suficientes para inhumación; la falta de autonomía en la mayoría de los servicios forenses del país; la

24. Cfr. Comité contra la Desaparición Forzada. “Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas”, Doc. ONU CED/C/7, ONU, Nueva York, 8 de mayo de 2019.

negligencia en el tratamiento de restos (que ha derivado en la incineración de más de 1,500 restos y de al menos 444 personas alojadas en tráileres en Jalisco, así como de la falta de medidas de seguridad para que hasta perros ingresen a las instalaciones forenses), y la desconfianza en las autoridades forenses, las cuales en más de una oportunidad han entregado restos erróneos a las familias (mexicanas y extranjeras).

Dada esta situación, en diciembre de 2019 la Secretaría de Gobernación anunció la creación del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense, acción que ha sido reconocida como un paso importante para resolver esta problemática.²⁵

2.4 Entrega digna de restos

A lo largo de los años se han conocido casos extraordinarios de falta de sensibilidad de funcionarios encargados de explicar a las familias sobre la identificación (genética, en su mayoría), de resolver sus dudas y de entregar los restos para su inhumación. En más de una ocasión han impedido abrir los ataúdes (y luego se ha demostrado que estos no contenían restos humanos) o han impedido la realización de ritos funerarios de acuerdo con las costumbres.

2.5 Sanción de los responsables

Es sabido que la impunidad en México es la regla al alcanzar al menos 98%²⁶ y que existe un subregistro importante en la presentación de

25. Véanse, entre otros, ONU. “ONU-DH: La creación del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense representa un paso importante hacia la resolución de la emergencia forense que prevalece en México”, comunicado del 6 de diciembre de 2019. Recuperado de https://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1347:onu-dh-la-creacion-del-mecanismo-extraordinario-de-identificacion-forense-representa-un-paso-importante-hacia-la-resolucion-de-la-emergencia-forense-que-prevalece-en-mexico&Itemid=265, y CIDH. “CIDH saluda la creación del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense en México y espera su pronta implementación”, comunicado No. 329/19, 18 de diciembre de 2019. Recuperado el 9 de febrero de 2020, de <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2019/329.asp>

26. *Idem*.

denuncias. El caso de las desapariciones de personas no es la excepción y el problema se complejiza cuando las fiscalías especializadas carecen de recursos (materiales y humanos), que no cuentan con capacitación suficiente; que la calidad de la prueba no es adecuada para lograr sanciones en sede judicial, y que sobre todo muchas veces no califican el delito como tal sino como privación ilegal de libertad, secuestro, negación del servicio público, entre otros.

En casos de desapariciones forzadas (en las que existen funcionarios y funcionarias involucrados por acción u omisión) las dificultades para lograr una sanción se incrementan en tanto ha sido más difícil que al interior de las fiscalías no se subestimen alegaciones de desapariciones forzadas y no se tomen medidas internas para blindar la investigación y el posterior procesamiento.

Por último, un elemento adicional a tomar en cuenta la seguridad de todos los sujetos procesales, ya sea jueces, agentes del ministerio público, peritos o, sobre todo, las víctimas. Hemos visto dolorosos ejemplos de familiares que han sufrido amenazas, ataques o han sido asesinadas por haber exigido justicia, como lo evidencian los casos de Miriam Rodríguez en Tamaulipas, de Marisela Escobedo en Chihuahua, o los cientos de familiares que cuentan con medidas de protección locales, nacionales e internacionales por el riesgo en que se encuentran.

2.6 Otras medidas derivadas de la desaparición: atención psicosocial y declaración especial de ausencia por desaparición

Es sabido que para las familias la búsqueda de su ser querido es la prioridad. No obstante, la situación emocional en que se encuentran hace necesario que tengan un acompañamiento psicosocial que les permita afrontar de mejor manera la problemática y que sea focalizado para que tenga un mejor impacto (en niños y niñas, adolescentes o personas adultas). Por lo general han sido organizaciones de la sociedad civil las que han dado este apoyo, aunque de manera incipiente existen esfuer-

zos dentro de instituciones gubernamentales y organismos públicos autónomos de derechos humanos.

Adicionalmente, y conforme pasa el tiempo, las familias empiezan a tener complicaciones derivadas de la desaparición que impactan en el patrimonio o en sus relaciones familiares. Para esta situación es relevante contar con marcos jurídicos que prevean la figura de la declaración especial de ausencia para personas desaparecidas: un procedimiento que debe ser gratuito, sencillo, flexible y rápido.

2.7 Leyes, políticas públicas y medidas preventivas

La desaparición de personas es una violación de derechos humanos múltiple y continuada. Es compleja y responde a una diversidad de móviles. Es imposible abordar casuísticamente cada caso. Por tanto, urgen políticas públicas eficaces que, sin dejar de centrarse en las particularidades de los casos, logren prevenir las desapariciones, brinden atención adecuada a las víctimas y sancionen a los responsables.

Las políticas públicas deben, al menos, tener en cuenta los distintos periodos de las desapariciones; la tipología y los responsables de estas; la prueba que se puede obtener (por ejemplo, en casos de la Guerra Sucia); así como el análisis del contexto y de las particularidades de las víctimas.

También es fundamental homologar la LGDFDP en toda la república —cuya redacción y posterior aprobación por el Congreso de la Unión se debe mayoritariamente a las familias— y, luego, garantizar que tales leyes se cumplan.

3. UNA REFLEXIÓN FINAL

La desaparición de personas es un fenómeno doloroso, persistente, que va en aumento y que afecta a toda la sociedad. Existen diversos retos impostergables para afrontar adecuadamente la problemática, cuya responsabilidad recae en los tres poderes, las autoridades de los tres órdenes de gobierno y otros órganos involucrados.

No obstante, también es nuestra responsabilidad como sociedad involucrarnos, sensibilizarnos, exigir a las autoridades el cumplimiento de sus obligaciones y apoyar en lo que podamos. Las familias de personas desaparecidas nos han demostrado que, con muy pocos recursos, pero con voluntad y esperanza, se puede avanzar en la dirección que todos y todas queremos: en un México en paz, donde la justicia, la verdad, la reparación y la no repetición sean una realidad.