

Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México en virtud del artículo 33 de la Convención

Índice

Información sobre la visita y hallazgos (art. 33, párr. 1)

CED/C/MEX/VR/1 (Hallazgos)

	<i>Página</i>
I. Desarrollo de la visita y cooperación del Estado parte	1
II. Marco jurídico e institucional.....	2
III. Contexto y tendencias observadas.....	3
A. El fenómeno de las desapariciones en México	3
B. Desapariciones en México: una impunidad casi absoluta	5
C. Crisis forense: una realidad de profunda preocupación	6
IV. Necesidad de una política nacional de prevención y erradicación de las desapariciones forzadas	6
V. Condiciones mínimas para una política nacional eficaz y efectiva de prevención y erradicación de las desapariciones	7
A. Reconocer y tomar en consideración los criterios de responsabilidad de los servidores públicos y erradicar las causas estructurales de la impunidad	7
B. Abandonar el enfoque de militarización de la seguridad pública	8
C. Visibilizar, informar y sensibilizar sobre las desapariciones en México	9
D. Implementar debidamente el marco normativo, jurisprudencial e institucional en todo el país.....	10

Observaciones y recomendaciones (art. 33, párr. 5)

CED/C/MEX/VR/1 (Recomendaciones)

	<i>Página</i>
I. Prioridades que debe atender la política nacional de prevención y erradicación de las desapariciones forzadas	1
A. Fortalecer las instituciones y los procesos de búsqueda e investigación	1
B. Garantizar la coordinación sistemática y efectiva de las instituciones	5
C. Remover los obstáculos que impiden la judicialización de los casos de desaparición forzada	6
D. Atender debidamente a las desapariciones ocurridas en el contexto migratorio	7
E. Facilitar los procesos de búsqueda, investigación, reparación y memoria relacionados con los casos de larga data	9
F. Atender la crisis forense	10
G. Facilitar el acceso a la búsqueda, verdad, justicia y reparación con enfoque diferencial	12
H. Reconocer el papel de las víctimas y atender debidamente sus necesidades de atención y protección	13
I. Proteger a los servidores públicos involucrados en las búsquedas e investigaciones	16
J. Atender las deficiencias de los registros como estrategia de prevención y erradicación de las desapariciones	16
II. Conclusión	17



Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas

Distr. general
18 de mayo de 2022

Original: español
Español, francés e inglés
únicamente

Comité contra la Desaparición Forzada

Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México en virtud del artículo 33 de la Convención^{*,**,*}

Información sobre la visita y hallazgos (art. 33, párr. 1)

I. Desarrollo de la visita y cooperación del Estado parte

1. De conformidad con las facultades establecidas en el artículo 33 de la Convención, el Comité solicitó a México, en el año 2013, efectuar una visita al país. El 30 de agosto de 2021, tras ocho años de intercambios, el Estado parte aceptó la visita, como muestra de su apertura al escrutinio y apoyo internacionales.

2. El Comité realizó la visita del 15 al 26 de noviembre de 2021 y la delegación estuvo integrada por cuatro de sus miembros¹. Al final de su visita, la delegación realizó una conferencia de prensa² para destacar algunos aspectos que pudo constatar durante su estancia, sin perjuicio de la adopción del presente informe (anexo 1).

3. El Comité acoge con beneplácito la cooperación y facilidades brindadas por el Estado parte antes y durante la visita, que han sido indispensables para cumplir con su agenda. La delegación visitó 13 entidades federativas: Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Sinaloa, Tamaulipas y Veracruz; sostuvo reuniones con más de 85 instituciones de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como con órganos autónomos, tanto en el ámbito federal como estatal; se reunió con decenas de colectivos de víctimas y centenares de víctimas y organizaciones de la sociedad civil provenientes de 31 de las 32 entidades federativas; y acompañó a dichos colectivos en exhumaciones y jornadas de búsqueda en las entidades federativas de Coahuila, Estado de México y Morelos. La delegación también visitó el Centro Regional de Identificación Humana de Coahuila y varios centros de privación de libertad federales y estatales, y estaciones migratorias (véase la lista de las reuniones en el anexo 2). El Comité valora positivamente la disposición de todos los interlocutores para dialogar y proporcionar información y documentación particularmente valiosa. También agradece el apoyo brindado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México antes de la visita y durante el transcurso de esta. Finalmente, el Comité agradece de manera muy especial a las familias y allegados de las personas

* El presente informe se debe leer en conjunto con [CED/C/MEX/VR/1 \(Recommendations\)](#).

** Aprobado por el Comité en su 22º período de sesiones (28 de marzo a 8 de abril de 2022).

*** Los anexos al presente informe se encuentran disponibles en la página web del Comité.

¹ Juan Pablo Albán Alencastro, Juan José López Ortega, Horacio Ravenna y Carmen Rosa Villa Quintana.

² Véase <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27877&LangID=S>.



desaparecidas por sus testimonios, perspectivas y propuestas y destaca públicamente su movilización y lucha diarias.

4. El Comité destaca la empatía de algunos servidores públicos del ámbito federal y estatal con las víctimas y su compromiso para reconocer y atender la situación crítica a la que México se enfrenta en materia de desaparición forzada. El impulso a la búsqueda, la investigación y la reparación, así como la generación de espacios de diálogo con las víctimas son esfuerzos claves que se deben reconocer y generalizar. Es imperioso que todos los servidores públicos del Estado actúen con el mismo compromiso y responsabilidad con las familias y allegados que aún hoy esperan la localización de un ser querido.

II. Marco jurídico e institucional

5. El Comité celebra los importantes avances normativos, institucionales y jurisprudenciales que se han dado en el Estado parte. Como ya sostuvo en sus observaciones finales de 2016 y sus observaciones de 2018³, destaca la importancia de la adopción de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, de la Ley General de Víctimas, así como la creación del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas. El Comité acoge con satisfacción la reactivación del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, la creación de comisiones locales de búsqueda y de las Fiscalías Especializadas en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada de Personas, la adopción del Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas y del Protocolo Adicional para la Búsqueda de Niñas, Niños y Adolescentes, y la posibilidad de incorporar a quienes participan en las búsquedas en el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

6. El Comité valora positivamente la creación de centros y unidades dedicados a la identificación humana (el Centro Regional de Identificación Humana en Coahuila; la Unidad Integral de Servicios Médicos Forenses en Nogales, Veracruz; Dirección de Identificación Humana en Jalisco, y el centro de resguardo forense en Guerrero, Tamaulipas y otras localidades), así como la creación del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense y la conformación de su Grupo Coordinador.

7. Adicionalmente, el Comité acoge con beneplácito la creación, por iniciativa presidencial, de la Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las Violaciones Graves a los Derechos Humanos cometidas entre los años 1965 y 1990, y la creación de la Comisión Presidencial para el caso Ayotzinapa. También celebra la creación de la Unidad Especial de Investigación y Litigación del caso de Ayotzinapa, el Mecanismo Transnacional para el Acceso a la Justicia de las Personas Migrantes y la Mesa de Búsqueda de Personas Migrantes Desaparecidas en el marco del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

8. Este marco normativo e institucional instaaura herramientas con un gran potencial, cuya efectiva implementación debe ser prioritaria en la lucha contra la desaparición forzada.

9. Cabe destacar como un paso importante que el Estado parte haya reconocido la competencia del Comité para examinar las comunicaciones individuales, conforme al artículo 31 de la Convención. El Comité celebra la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁴ en la que reconoce el carácter vinculante de las recomendaciones adoptadas por el Comité en el contexto del procedimiento de acciones urgentes en virtud del artículo 30 de la Convención. En ella, la Corte afirma que las competencias del Comité para dictar y supervisar las acciones urgentes integran incuestionablemente el contenido normativo de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas “de manera que deben entenderse como parte de las disposiciones que México acepta al firmarla, ratificarla e incorporarla a su régimen jurídico interno. Esto significa que el Estado mexicano ratificó y sumó a su régimen constitucional interno estas atribuciones y

³ CED/C/MEX/CO/1 y CED/C/MEX/OAI/1.

⁴ Sentencia de 16 de junio de 2021, amparo en revisión 1077/2019, párr. 122. Disponible en <https://www.idheas.org.mx/wp-content/uploads/2021/07/VERSION-PUBLICA.pdf>.

competencias, así como las resoluciones emitidas en ejercicio de esas facultades”. El Comité también acoge con satisfacción que esta decisión destaque “la impostergable obligación de búsqueda de la persona desaparecida con toda la fuerza institucional disponible y con toda la coordinación institucional necesaria para lograr su cometido”⁵.

III. Contexto y tendencias observadas

A. El fenómeno de las desapariciones en México

10. El Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, administrado por la Comisión Nacional de Búsqueda de la Secretaría de Gobernación, es el único registro en funcionamiento de los previstos por la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Permite visibilizar la dimensión del fenómeno de la desaparición en México. Según las cifras oficiales disponibles al 26 de noviembre de 2021, se encontraban registradas 95.121 personas desaparecidas, de las cuales 112 habrían desaparecido durante la visita del Comité.

11. Según la información brindada al Comité, entre 2006 y 2021 se produce un crecimiento exponencial de las desapariciones en el país, pues un porcentaje superior al 98 % tuvo lugar en dicho período (anexo 3)⁶. Estos datos evidencian la estrecha relación entre el incremento de las desapariciones y el inicio de la llamada “guerra contra el narcotráfico”, que se produjo durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), durante el que se puso en práctica una política caracterizada por el despliegue de las fuerzas armadas para cumplir funciones de seguridad pública, que se mantuvo e incluso se ha agudizado en los siguientes sexenios. De este modo, si en la segunda mitad del siglo pasado las desapariciones se caracterizaron por ser principalmente mecanismos de represión política cometidas por agentes del Gobierno y las fuerzas armadas cuyas víctimas eran mayoritariamente grupos sociales de oposición, a partir de 2006 las desapariciones reflejan una gran diversidad de perpetradores, modalidades y víctimas.

12. El Comité toma nota de que, según la información proporcionada por el Estado parte, en los dos últimos años se ha producido una reducción en el número de personas desaparecidas (anexo 3). No obstante, también observa que, según la información disponible, las desapariciones frecuentemente se reportan entre uno y dos años después de su perpetración, lo cual limita las posibilidades de extraer conclusiones definitivas a partir del análisis de las cifras más recientes.

13. El Comité recibió información preocupante al respecto, tanto de autoridades como de víctimas, sobre la existencia de diversos patrones en la comisión de desapariciones forzadas que afectan a la gran mayoría de las entidades federativas (anexo 4). Las desapariciones forzadas continúan siendo cometidas directamente por agentes públicos del ámbito federal, estatal y municipal. Además, la delincuencia organizada se ha convertido en un perpetrador central de desapariciones, con diversas formas de connivencia y diversos grados de participación, aquiescencia u omisión de servidores públicos.

14. Las desapariciones siguen afectando mayoritariamente a hombres de entre 15 y 40 años (anexo 5). No obstante, las cifras oficiales muestran un incremento notable de desapariciones de niños y niñas a partir de los 12 años, así como de adolescentes y mujeres⁷, tendencia que se agudizó en el contexto de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) (anexo 6). Dichos casos corresponderían a desapariciones vinculadas con la sustracción de niños y niñas (dentro o fuera del ámbito familiar), a desapariciones como medio para ocultar la violencia sexual y feminicidio, al reclutamiento y a las represalias. Las

⁵ *Ibid.*, párr. 72.

⁶ 1.706 corresponden al período de 1964 a 2005.

⁷ En algunas entidades federativas, la desaparición de mujeres supera ampliamente el promedio nacional (25 %), porcentaje que alcanza el 67 % en Campeche y más del 60 % en Chiapas, Tabasco y Yucatán (en su mayoría casos de niñas y adolescentes de 10 a 19 años).

víctimas y las autoridades también reportaron desapariciones que tenían por objetivo la trata y explotación sexual.

15. El Comité considera de particular preocupación la victimización específica de las mujeres que, en la mayoría de los casos, quedan a cargo de su familia y afrontan con sus propios medios la búsqueda de sus seres queridos, al tiempo que sufren los graves efectos sociales y económicos de las desapariciones y, además, en muchos casos son víctimas de violencia, persecución, estigmatización, extorsión y represalias.

16. No menos preocupante es la situación de los defensores de derechos humanos, algunos de los cuales han sido desaparecidos como consecuencia de su participación en procesos de búsqueda y de su lucha en contra de las desapariciones, para quienes las agresiones son una realidad constante⁸. De igual manera, el Comité resalta su preocupación por la desaparición de más de 30 periodistas entre 2003 y 2021. De ellos ninguno ha sido localizado y las investigaciones o sanciones a los responsables no han tenido avances. Esta situación constituye una seria amenaza para la libertad de expresión y para el derecho de la sociedad a estar informada⁹.

17. Durante la visita, el Comité recibió alegaciones de desapariciones ocurridas en el contexto carcelario. A manera de ejemplo, una madre reportó que su hija fue desaparecida tras haber ingresado al centro de detención para visitar a su pareja; la acompañó hasta la entrada del centro y la esperó hasta la finalización de la visita, pero nunca salió de allí. Al consultar a las autoridades carcelarias sobre el paradero de su hija, afirmaron que no tenían información sobre ella.

18. El Comité fue informado sobre la falta de notificación inmediata de la privación de libertad de personas en centros penitenciarios y estaciones migratorias o de los traslados realizados de un lugar de privación de libertad a otro. Esta falta de información a los interesados por parte del Estado ocurre a veces a pesar de haberse presentado solicitudes para conocer la localización de la persona privada de libertad. Al respecto, el Comité recuerda que en virtud del artículo 2 de la Convención estos hechos constituyen desapariciones forzadas, cualquiera que sea la duración de dicha privación de libertad u ocultamiento de la persona o de su paradero¹⁰.

19. A esta falta de notificación o información se agrega el hecho de que, frecuentemente, las personas privadas de libertad en los centros penitenciarios o en las estaciones migratorias enfrentan obstáculos para comunicarse con el exterior e informar de su paradero. En algunos casos se les ha negado el acceso a un teléfono; y en otros casos los servidores públicos habrían cobrado a las personas privadas de libertad para acceder a las llamadas. En ocasiones, cuando la autoridad permite la llamada a los familiares y allegados de las personas detenidas, no se les autoriza acceder a sus pertenencias o celulares para obtener los números de contacto. Generalmente, la localización de las personas detenidas se da únicamente si las autoridades carcelarias realizan las debidas notificaciones. Es más, en la mayoría de los casos de personas migrantes dadas por desaparecidas tras su detención en una estación migratoria, su localización solo ocurre cuando son retornadas a su país de origen o liberadas.

20. El Comité recibió información acerca de otros patrones de desapariciones ocurridas en el contexto migratorio de las que las masacres de San Fernando, Cadereyta, Güemez y Camargo (anexo 7) fueron resaltadas como ejemplos paradigmáticos de la gravedad de la situación. El Comité recibió alegaciones según las cuales los perpetradores de las desapariciones sustraen los teléfonos celulares a personas migrantes tras privarlas ilegalmente de libertad en lugares desconocidos, con el fin de llamar a sus familiares y pedirles dinero, a veces con el apoyo o aquiescencia de servidores públicos. Adicionalmente, varios interlocutores del Comité hicieron referencia a la práctica del retorno y abandono de

⁸ De las más de 1.500 personas beneficiarias del Mecanismo de Protección para Defensores, el 70 % son defensoras de los derechos humanos y el 15 % se dedican a la búsqueda de personas desaparecidas.

⁹ Según la Clasificación Mundial de la Libertad de Prensa 2021, de Reporteros sin Fronteras, México se ubica en el puesto 143 de 180 países. Véase <https://rsf.org/es/clasificacion>. Véase también [A/HRC/38/35/Add.2](#), párr. 46.

¹⁰ *Yrusta y Del Valle Yrusta c. Argentina* (CED/C/10/D/1/2013), párr. 10.3.

personas migrantes en la frontera sur de México que se ven forzadas a regresar a sus países por sus propios medios y, en ocasiones, abandonadas a su suerte sin recursos y en lugares desconocidos. En estas condiciones muchas han sido víctimas de secuestro, extorsión, violencia sexual, trata de personas y desaparición.

21. Las comunidades indígenas también se han visto afectadas por desapariciones. Estas ocurren principalmente en el contexto de conflictos sociales y territoriales vinculados con el desarrollo de megaproyectos de índole minera o energética o tras el despojo o acaparamiento de tierras para explotación económica por parte de grupos del crimen organizado u otros actores privados, con diferentes niveles de involucramiento o aquiescencia de servidores públicos. Además, varias víctimas presentaron alegaciones de aquiescencia con relación a desapariciones de personas indígenas que ocurrieron tras hechos de reclutamiento forzado.

22. Durante la visita, el Comité recibió información sobre la desaparición de personas LGBTQ+. Dichas desapariciones habrían sido cometidas por fuerzas de seguridad, o por la delincuencia organizada con distintos niveles de connivencia de las autoridades, y en muchos casos con fines de “limpieza social” o de explotación sexual, frecuentemente tras el internamiento en los llamados “centros de terapias de reconversión”¹¹.

23. Existen patrones de desapariciones específicos en algunas entidades federativas, independientemente del perfil de las víctimas. A modo de ejemplo, el Comité nota con preocupación el aumento de desapariciones de personas a la altura del kilómetro 26 de la carretera 85 de Monterrey a Nuevo Laredo, principalmente conductores de vehículos de transporte pesado y sus acompañantes (206 casos de 2010 a 2021). El Comité también recibió información sobre un importante número de desapariciones relacionadas con el tráfico de combustibles en el norte del país o del involucramiento de autoridades estatales y municipales de Nayarit para apropiarse de los bienes de las personas desaparecidas. En Jalisco y Coahuila, el Comité recibió alegaciones de desaparición de personas tras su internamiento en centros de tratamiento de adicciones.

24. En vista de lo anterior y después de realizar un análisis exhaustivo de la información recibida, el Comité reitera su profunda preocupación porque se mantiene una situación generalizada de desapariciones en gran parte del territorio nacional, frente a la cual imperan una impunidad casi absoluta y la revictimización¹².

B. Desapariciones en México: una impunidad casi absoluta

25. Según la información proporcionada por el Estado parte, al 26 de noviembre de 2021, solo un mínimo porcentaje de los casos de desaparición de personas, entre el 2 % y el 6 %, habían sido judicializados, y solo se habían emitido 36 sentencias en casos de desaparición de personas a nivel nacional¹³.

26. A ello se suma la actitud, pasiva muchas veces, de las instituciones judiciales frente a un fenómeno tan grave como la desaparición de personas, cuya atención es responsabilidad de todos los ámbitos del poder público. Lo anterior contribuye a la notable falta de confianza de las víctimas en las instituciones, que a su vez resulta en un alto número de casos no reportados o denunciados.

27. La impunidad en México es un rasgo estructural que favorece la reproducción y el encubrimiento de las desapariciones forzadas y pone en peligro y causa zozobra a las víctimas, a quienes defienden y promueven sus derechos, a los servidores públicos que buscan a las personas desaparecidas e investigan sus casos y a la sociedad en su conjunto. La impunidad, además, opera como factor de revictimización y socava el impacto de cualquier iniciativa para erradicar y prevenir las desapariciones forzadas. Como una víctima expresó durante la visita: “de fe y esperanza vive el ser humano, pero habiendo injusticia su alma

¹¹ Estas alegaciones se refieren principalmente a hechos ocurridos en Jalisco, Michoacán y Veracruz.

¹² CED/C/MEX/CO/1, párr. 10; y CED/C/MEX/OAI/1, párr. 3.

¹³ Informe de la Comisión Nacional de Búsqueda al Comité contra la Desaparición Forzada, págs. 39 y 40.

nunca descansa”. La lucha contra la impunidad de las desapariciones en México es, por tanto, impostergradable.

C. Crisis forense: una realidad de profunda preocupación

28. El Comité expresa su profunda preocupación ante la crisis forense a la que se enfrenta el país. Según los datos públicos, más de 52.000 personas fallecidas sin identificar yacen actualmente en fosas comunes, instalaciones de los servicios forenses, universidades y centros de resguardo forense¹⁴. Esta cifra, a pesar de su magnitud, no incluye los cuerpos todavía no localizados, ni los miles de fragmentos de restos humanos que las familias y comisiones de búsqueda recogen semanalmente en las fosas clandestinas (véanse las fotos del anexo 8).

29. Los estados de Baja California, Ciudad de México, Estado de México, Jalisco, Chihuahua, Tamaulipas y Nuevo León concentran el 71,73 % de los cuerpos no identificados. Los servicios forenses son insuficientes y, como se explicará más adelante, varios de los instrumentos previstos en la Ley General todavía no han sido establecidos y no se cuenta con una política pública de identificación humana en relación con la desaparición de personas. Según varios expertos entrevistados, en las actuales condiciones serían necesarios 120 años para identificarlos, y eso sin contar los nuevos cuerpos que se van sumando cada día.

IV. Necesidad de una política nacional de prevención y erradicación de las desapariciones forzadas

30. En las últimas décadas, las autoridades, las víctimas, las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, la academia y la cooperación internacional han promovido múltiples proyectos y políticas públicas para afrontar las desapariciones. Sin embargo, al no llevarse a cabo estas actuaciones en un marco global coordinado conllevan duplicaciones y desigualdades en el compromiso y la calidad de las intervenciones desarrolladas.

31. **La gravedad de las desapariciones y la diversidad e intensidad de sus impactos para las víctimas y la sociedad mexicana en su conjunto requieren de la adopción e implementación urgente de una política nacional de prevención y erradicación de las desapariciones. Para ello, el Comité urge al Estado parte a que la política nacional aborde el conjunto de las observaciones y recomendaciones presentadas¹⁵, teniendo como ejes transversales los estándares de debida diligencia, el enfoque diferencial y de derechos humanos.**

32. **La política nacional debe ser integral, atender y combatir las causas de las desapariciones forzadas y apuntar a su no repetición. Debe contener acciones concretas e indicadores mensurables que permitan evaluar su cumplimiento y resultados. Con esta finalidad, deberá establecerse un sistema de monitoreo transparente e independiente que asegure la rendición de cuentas.**

33. **El diseño de la política nacional debe involucrar a todas las autoridades federales, estatales, municipales, así como a los órganos autónomos de México y a amplios sectores de la sociedad, incluyendo las víctimas y colectivos de víctimas y sus representantes.**

34. **La implementación de la política nacional debe contar con la firme voluntad política y el compromiso efectivo de todas las autoridades del Estado.**

35. **El Comité recomienda al Estado parte convocar a los organismos y comunidad internacionales para articular mecanismos de cooperación y coordinación de los**

¹⁴ Movimiento por nuestros desaparecidos en México, “La Crisis Forense en México: más de 52 mil personas fallecidas sin identificar”, pág. 4. Disponible en <https://movndmx.org/wp-content/uploads/2021/08/Informe-La-Crisis-Forense-en-Me%CC%81xico.pdf>.

¹⁵ Contenidas en el presente informe y en CED/C/MEX/VR/1 (Recommendations).

múltiples proyectos promovidos para afrontar las desapariciones. El Comité considera urgente que dichos proyectos se desarrollen de forma más concertada con el fin de evitar duplicaciones y salvar las lagunas de protección existentes.

36. Tomando en cuenta el carácter continuo de las desapariciones, su fecha de inicio no precluye las responsabilidades actuales del Estado parte conforme a la Convención¹⁶. Por lo tanto, el Comité insta al Estado parte a implementar las recomendaciones del presente informe a la totalidad de los casos de desapariciones en el país, incluso las ocurridas entre los años 1965 y 1990, y años posteriores.

37. La desaparición de personas en México es un problema de todos: de la sociedad en su conjunto y de toda la humanidad. El Comité reitera su indeclinable compromiso para apoyar los procesos que se desarrollen para prevenir y erradicar las desapariciones forzadas.

V. Condiciones mínimas para una política nacional eficaz y efectiva de prevención y erradicación de las desapariciones

38. El diseño de una política nacional de prevención y erradicación de las desapariciones forzadas requiere que se adopten medidas concretas sobre un conjunto de prioridades específicas¹⁷. No obstante, para que la implementación de dichas acciones pueda ser eficaz y efectiva, el Comité considera que es necesario que se asuman como condiciones mínimas las descritas a continuación.

A. Reconocer y tomar en consideración los criterios de responsabilidad de los servidores públicos y erradicar las causas estructurales de la impunidad

39. A lo largo de la visita, los interlocutores del Comité plantearon diversas hipótesis sobre la eventual responsabilidad de los servidores públicos en las desapariciones. Aunque el discurso prevalente en círculos oficiales tiende a negar o diluir la responsabilidad del Estado parte alegando que la mayoría de las desapariciones son perpetradas por particulares, principalmente vinculados a la delincuencia organizada, el Comité ha recibido otras muchas alegaciones que insisten en la responsabilidad directa o indirecta del Estado, teniendo en cuenta los patrones de desapariciones que se producen en el país. En unos casos, se refieren al involucramiento directo de los servidores públicos, basándose en elementos probatorios contundentes como fotos, testimonios o videos. En otros, a la inacción de las autoridades y funcionarios ante la existencia de riesgos conocidos.

40. Al respecto, el Comité recuerda que, en virtud del artículo 2 de la Convención, los Estados parte son responsables de las desapariciones forzadas cometidas por los servidores públicos, cualesquiera que sean las circunstancias en que se producen. Los Estados parte también son responsables, en virtud del mismo artículo, de las desapariciones forzadas cometidas por personas o grupos de personas, como las organizaciones delictivas, que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado. Esto incluye, entre otras cosas, las situaciones en las que las organizaciones criminales o los grupos armados están de facto bajo el control de las autoridades estatales o cuando dichas organizaciones reciben alguna forma de apoyo por los agentes del Estado, o cuando existe un patrón conocido de desapariciones de personas y el Estado no adopta las medidas necesarias para evitar que se produzcan nuevas desapariciones o para investigar y llevar a los autores ante la justicia. De este modo, una violación, aunque inicialmente no resulte directamente imputable al Estado, se puede determinar su responsabilidad internacional por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla conforme a las exigencias impuestas por la normativa internacional,

¹⁶ A/69/56, anexo V, párrs. 3 y 4; y Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Rosendo Radilla vs. México*, sentencia de 23 de noviembre de 2009, Serie C núm. 209, párrs.140 y ss.

¹⁷ CED/C/MEX/VR.1 (Recommendations), párrs. 1 a 117.

en particular la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas¹⁸.

41. Lo anterior no significa que los Estados parte no tengan responsabilidad en relación con las desapariciones cometidas por personas o grupos de personas que actúan sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado. Incluso en estos casos, los Estados parte son responsables si no investigan estas desapariciones y no llevan a sus responsables ante la justicia (art. 3) o cuando estas desapariciones constituyen crímenes de lesa humanidad (art. 5). También son responsables si no buscan y localizan a las personas desaparecidas y, en caso de muerte, si no se devuelven sus cuerpos a sus familiares y allegados de forma digna y, en general, cuando incumplen sus obligaciones con las víctimas (art. 24), incluidos los niños (art. 25).

42. **El Comité considera primordial que todas las autoridades reconozcan las distintas formas de responsabilidad del Estado parte en los casos de desaparición y las tomen en consideración a la hora de diseñar e implementar la política nacional de prevención y erradicación de la desaparición forzada.**

43. **El Comité insta al Estado parte a que erradique todas las causas estructurales de la impunidad. Al efecto, el conjunto de las instituciones del sistema de administración de justicia debe poner fin a las prácticas que obstaculizan el acceso a la justicia y perpetúan la desaparición forzada como el paradigma del crimen perfecto.**

B. Abandonar el enfoque de militarización de la seguridad pública

44. Como ya ha sido ampliamente denunciado en el ámbito nacional e internacional, el enfoque de seguridad pública adoptado por el Estado desde los años noventa, y fomentado por la reforma legislativa del 2006, caracterizado por la militarización para combatir la delincuencia, ha sido insuficiente e inadecuado en lo que atañe a la protección de derechos humanos.

45. Las recientes reformas normativas y operacionales no escapan a esta tendencia. Al respecto, cabe destacar tres hitos fundamentales: a) el Decreto de 26 marzo de 2019, que reforma el artículo 21 de la Constitución y crea la Guardia Nacional como una institución policial de carácter civil adscrita a la Secretaría de Seguridad Pública, que en sus disposiciones transitorias brinda una amplia intervención al Ejército y a la Marina en las labores de seguridad pública; b) el Acuerdo Presidencial publicado en mayo de 2020, que ordena a la Fuerza Armada permanecer en las funciones de seguridad pública en virtud del artículo quinto transitorio de la reforma constitucional, y c) la Ley de la Guardia Nacional, Ley Nacional de Uso de la Fuerza y Ley Nacional del Registro de Detenciones, adoptadas en 2019. Esta reforma permite la utilización extensiva de las Fuerzas Armadas para labores de seguridad pública, tendencia que se observa por la procedencia de los componentes de la Guardia Nacional: de sus 101.182 elementos, el 58 % provienen de la Secretaría de la Defensa Nacional, el 26 % de la ex Policía Federal y el 16 % de la Secretaría de Marina.

46. Varios aspectos de la reforma han sido objeto de acciones de inconstitucionalidad presentadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El 21 de octubre de 2021, la Suprema Corte analizó las impugnaciones

¹⁸ Tribunal Europeo de Derechos Humanos, *Taniş and others v. Turkey*, demanda 65899/01, 2 de agosto de 2005, párrs. 206 a 210; *Er and others v. Turkey*, demanda 23016/04, 31 de julio de 2012, párrs. 66 a 79; *Meryem Çelik and others v. Turkey*, demanda 3598/03, 16 de abril de 2013, párrs. 48 a 60; *Imakayeva v. Russia*, demanda 7615/02, 9 de noviembre de 2006, párrs. 139 a 143; *Alikhanov v. Russia*, demanda 17054/06, 28 de agosto de 2018, párrs. 70 a 75; *Tsakoyevy v. Russia*, demanda 16397/07, 2 de octubre de 2018, párrs. 115 a 121. Véase también Comité de Derechos Humanos, *Molina Arias et al. c. Colombia* (CCPR/C/114/D/2134/2012) y *Padilla García et al. c. México* (CCPR/C/126/D/2750/2016); *Valdez Cantú et al. c. México* (CCPR/C/127/D/2766/2016). Véase también Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*, sentencia de 31 de enero de 2006, Serie C núm. 140, párr. 123; *González y otras ("Campo Algodonero") vs. México*, sentencia de 16 de noviembre de 2009, Serie C núm. 205, párrs. 280 a 283; y *Velásquez Paiz y otros vs. Guatemala*, sentencia de 19 de noviembre de 2015, Serie C núm. 307, párr. 109.

de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza y declaró la existencia de diversas omisiones legislativas, así como la invalidez de una porción normativa de la Ley Nacional sobre el Uso de la Fuerza”¹⁹. Las demás acciones seguían pendientes de resolución en el momento de la visita.

47. Al Comité le preocupa el enfoque militarizado de la seguridad pública por el riesgo que implica en materia de derechos humanos. Según la información oficial, entre 2007 y 2021, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió un total de 162 recomendaciones a la Secretaría de la Defensa Nacional y Secretaría de Marina por violaciones graves a los derechos humanos, 15 de ellas relacionadas con casos de desaparición forzada. Asimismo, en 2021, la Secretaría de la Defensa Nacional y la Guardia Nacional se encontraban entre las diez autoridades señaladas con mayor frecuencia en los expedientes de presuntas violaciones de los derechos humanos registrados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina se encontraban entre las cinco autoridades federales con mayor número de recomendaciones en trámite²⁰. La permanente participación de la Fuerza Armada establecida en la reforma constitucional del 11 de mayo de 2021²¹, a pesar de presentarse como “extraordinaria, regulada, fiscalizada, subordinada y complementaria”, permite poner en duda su conformidad con los estándares constitucionales e internacionales en materia de derechos humanos y seguridad ciudadana²².

48. En vista de lo anterior, el Comité insta al Estado a abandonar el enfoque militarizado de seguridad pública. La política pública de seguridad debe construirse en plena concordancia con los principios internacionales de derechos humanos y garantizar el carácter civil de las instituciones de seguridad, conforme al artículo 21 de la Constitución. Por lo tanto, el Comité reitera su recomendación de fortalecer a las fuerzas civiles del orden y requiere al Estado parte establecer un plan de retiro ordenado, inmediato y verificable de las fuerzas militares de las tareas de seguridad pública²³.

C. Visibilizar, informar y sensibilizar sobre las desapariciones en México

49. El esfuerzo iniciado para registrar y actualizar los datos por medio del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas ha sido clave para visibilizar la dimensión de las desapariciones en México. Sin embargo, varias de las personas entrevistadas expresaron su preocupación por duplicaciones, errores en los datos registrados o información incompleta²⁴ y mencionaron las dificultades existentes para solicitar correcciones o actualizaciones.

50. Además, al Comité le preocupa que el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas no permite tener una visión clara sobre la proporción de casos registrados que podrían corresponder a desapariciones forzadas. Si bien la hipótesis de una desaparición forzada solo se podrá confirmar al concluir la investigación, de existir indicios, su registro en las fases iniciales es fundamental para visibilizar estos casos y para adoptar estrategias eficaces de búsqueda, investigación, atención y reparación a las víctimas y prevención de las desapariciones.

¹⁹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, sentencia de 21 de octubre de 2021, núm. 326/2021. Disponible en <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6634>.

²⁰ Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Informe de Actividades 2021, disponible en https://informe.cndh.org.mx/uploads/principal/2021/IA_2021.pdf.

²¹ Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación.

²² Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, comunicado del 13 de mayo de 2020. Disponible en: https://hchr.org.mx/wp/wp-content/themes/hchr/images/Comunicados/2020/20200513_ComPrensa-AcuerdoFuerzasArmadas.pdf.

²³ CED/C/MEX/OAI/1, párrs. 34 y 35; y CCPR/C/MEX/CO/6, párr. 19.

²⁴ Según la información recibida, en 2020 el 47,5 % (9.306,8) de los 19.603 registros contaron con campos vacíos. Por ejemplo, el campo relacionado con la pregunta “¿Cuenta con huellas dactilares que pueda proporcionar?” quedó vacío en el 99,9 % de los casos.

51. Durante la visita, el Comité también notó que para muchas personas las desapariciones siguen siendo “problema de otros”. Como dijo una víctima, menor de edad: “Nunca había imaginado antes estar acá con ustedes hablando de la desaparición de mi mamá. No pensaba que esto existiera o que me podría pasar a mí. No es el tipo de cosas que te enseñan en la escuela. Cuando de pronto desaparece tu mamá, no tienes idea de lo que hay que hacer. Es una pesadilla que reinicia cada día”. Este testimonio ilustra la urgencia de informar aún más a la población de México en su conjunto sobre la realidad de las desapariciones y sobre lo que se debe hacer cuando una persona ha desaparecido. Al respecto, el Comité saluda las iniciativas desarrolladas, en su mayoría por víctimas y organizaciones de la sociedad civil, para difundir información sobre el tema²⁵. No obstante su carácter loable, dichas iniciativas deben ir acompañadas por otras de mayor alcance.

52. **En vista de lo anterior, el Comité resalta la urgencia de que las autoridades establezcan mecanismos ágiles, interoperables, eficaces y transparentes para ingresar en el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas y los registros estatales una información detallada y actualizada y para depurar cualquier duplicación y corregir errores en los datos ingresados.**

53. **El Comité considera prioritario que el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas esté permanentemente actualizado por todas las instituciones competentes para permitir distinguir de forma transparente y fidedigna los casos en los cuales haya indicios del involucramiento de servidores públicos o de personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, de tal modo que se identifiquen claramente los casos de desaparición forzada. La actualización de las informaciones se debe acompañar de procesos de análisis periódicos para ajustar la política nacional a la evolución de la realidad.**

54. **Además, el Estado parte debe implementar de forma urgente una amplia campaña nacional de información y sensibilización que llegue a todos los sectores de la población y, entre otros objetivos, contrarreste la estigmatización a la que se enfrentan diariamente las víctimas²⁶.**

55. **La campaña debe difundir ampliamente, incluso en las escuelas y medios de comunicación de mayor uso, mensajes claros y accesibles sobre las desapariciones, los mecanismos para atenderlas, sus resultados y retos.**

56. **La campaña de información y sensibilización también debe tener alcance internacional a fin de informar ampliamente sobre la situación a la que se enfrenta el conjunto de la sociedad mexicana y compartir las lecciones aprendidas.**

D. Implementar debidamente el marco normativo, jurisprudencial e institucional en todo el país

57. El éxito de cualquier política nacional en materia de desaparición forzada requiere que todas las autoridades federales, estatales y municipales aseguren la plena implementación de los marcos normativos, jurisprudenciales e institucionales. A pesar de que el Comité resalta la riqueza de las herramientas existentes en México para abordar las desapariciones, le preocupan las graves deficiencias encontradas en su implementación. Además, los destacables esfuerzos de algunas autoridades encaminados a crear e implementar un marco normativo, jurisprudencial e institucional eficaz para prevenir y erradicar las desapariciones

²⁵ Por ejemplo, obras de teatro, murales, ilustraciones, publicaciones realizadas por la sociedad civil o campañas de información institucionales, como “Chuchi Cacomixtle” (Comisión Nacional de Búsqueda).

²⁶ Los testimonios recibidos ilustraron la estigmatización que las víctimas de desaparición enfrentan diariamente: “en algo estaba metido” o “su actuar lo explica todo” son el tipo de comentarios que reciben, incluso por parte de las autoridades.

se ven frecuentemente contrarrestados por decisiones incompatibles adoptadas por otras autoridades²⁷.

58. El Comité lamenta que después de cuatro años de la entrada en vigor de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, su reglamento todavía no haya sido publicado. La mayoría de las entidades federativas aún carecen de una política pública en materia de desaparición de personas. Algunas no han armonizado sus marcos legislativos con la Ley General ni han dotado a sus comisiones estatales de búsqueda con los recursos mínimos indispensables para cumplir con su labor. Además, aún no se han creado un banco nacional de datos forenses, un registro nacional de personas fallecidas no identificadas y no reclamadas, ni un registro nacional de fosas. Tampoco se ha emitido el Programa Nacional de Exhumaciones.

59. Al Comité también le preocupa que muchas de las herramientas disponibles sigan siendo poco conocidas y aplicadas. Pocos fiscales desarrollan el análisis de contexto y aplican los protocolos de búsqueda y de investigación. Y, lamentablemente, muy pocos jueces aplican el *habeas corpus* o “amparo buscador”, previsto en la Constitución y la Ley de Amparo de 2013, que les faculta para ordenar a otra autoridad a dar información y presentar a la persona en su poder o trasladarse a los lugares donde presumiblemente se encontraría la víctima para recabar información de manera directa²⁸.

60. La misma tendencia se refleja en la implementación del marco jurisprudencial. Así, a pesar de la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de junio de 2021 que declara el carácter vinculante de las acciones urgentes requeridas por el Comité, algunas autoridades siguen actuando en contra de este criterio²⁹. El Comité lamenta constatar que, según la información recibida, los dictámenes que han sido adoptados por otros órganos de tratados de las Naciones Unidas con relación al tema de las desapariciones en México (véase en particular el Comité de Derechos Humanos³⁰) todavía no habrían sido debidamente implementados por el Estado parte.

61. El Comité acoge con beneplácito las iniciativas de capacitación desarrolladas por la Comisión Nacional de Búsqueda, así como los programas de formación y acreditación, actualización y especialización implementados por el Servicio Profesional de Carrera de la Fiscalía, los centros de capacitación de las Fiscalías estatales, la Escuela Federal de Formación Judicial, algunas de las escuelas judiciales estatales y la Secretaría de Marina y la Secretaría de la Defensa Nacional. No obstante, estos programas no siempre incluyen específicamente el tema de las desapariciones, no se inscriben en el marco de una estrategia global y coordinada, suelen carecer de indicadores de impacto y sus efectos no quedan claros.

62. El Comité también está preocupado por las informaciones recibidas sobre la falta de independencia y autonomía de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de las comisiones estatales. Entre las alegaciones recibidas destaca la lentitud en resolver quejas, especialmente las presentadas contra la Guardia Nacional por violaciones de derechos humanos, incluyendo desapariciones forzadas; la decisión de no presentar acciones de inconstitucionalidad contra el Acuerdo Presidencial de Mayo de 2020, que mantiene y profundiza la militarización de la política de seguridad; y, en lo concerniente a las políticas de reparación, la pasividad frente a la eliminación de los fideicomisos y el proyecto de reforma de la Ley General de Víctimas. Además, el Comité considera significativo que, al producirse la visita, no se encontrasen nombrados todos los integrantes del Consejo

²⁷ Véase por ejemplo la Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República de 2021, incompatible con varias disposiciones de la Ley General y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y de la Ley General de Víctimas.

²⁸ Comisión Nacional de Búsqueda y Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, *El amparo buscador: una herramienta contra la desaparición forzada de personas, guía para familiares y personas juzgadas* (México, 2021).

²⁹ Por ejemplo, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos decidió cerrar la investigación respecto de la desaparición de Daniel Ramos en contra de una solicitud expresa del Comité contra la Desaparición Forzada en el marco de la petición de acción urgente núm. 10 (2013). Un juicio de amparo está en curso al respecto.

³⁰ *Hidalgo Rea y Rivera Hidalgo c. México* (CCPR/C/131/D/3259/2018); *Valdez Cantú et al. c. México* (CCPR/C/127/D/2766/2016); *Padilla García et al. c. México* (CCPR/C/126/D/2750/2016); *Moreno Zamora et al. c. México* (CCPR/C/127/D/2760/2016).

Consultivo de la Comisión Nacional, pese a haber transcurrido dos años desde el inicio de la nueva gestión³¹, y que los consejos ciudadanos locales no se hayan establecido.

63. En vista de lo anterior, el Comité insta al Estado parte a adoptar e implementar el reglamento y todos los instrumentos pendientes de la Ley General . Paralelamente, todas las entidades federativas deben adoptar e implementar un marco normativo e institucional que cumpla con ella, en consulta con los familiares de las personas desaparecidas. Para ello, las autoridades deben identificar y proveer los recursos necesarios para el funcionamiento de todas las instituciones involucradas en el tratamiento de las desapariciones en el ámbito federal y estatal y deben llevar a cabo procesos de selección y escrutinio estrictos del personal asignado.

64. Además, la conformación o fortalecimiento de los equipos a cargo de los procesos de búsqueda, investigación, judicialización, reparación y prevención de las desapariciones requieren la implementación inmediata de programas de formación especializada y continua, que permitan constituir y mantener la capacidad nacional que es necesaria para atender las desapariciones y luchar contra la impunidad.

65. El Estado parte debe desarrollar un programa de formación integral sobre las desapariciones, que contemple procesos de capacitación coordinados y continuos y asegure la apropiación de los marcos institucionales, jurisprudenciales y normativos nacionales e internacionales relacionados con las desapariciones y la lucha contra la impunidad. Estos programas deben promover el uso de las herramientas establecidas, tales como el Protocolo Homologado para la Búsqueda de Personas Desaparecidas y No Localizadas y el Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición Cometida por Particulares; la Alerta AMBER; el Protocolo Alba; el Protocolo Adicional para la Búsqueda de Niñas, Niños y Adolescentes; y las guías para la búsqueda de personas, la búsqueda con perspectiva de género, el análisis de contexto en la fase de la búsqueda y para el uso del *habeas corpus* o amparo buscador.

66. Los programas deben fijar metas e indicadores destinados a medir el impacto de las capacitaciones, cursos de actualización y un seguimiento periódico de la implementación de los contenidos impartidos.

67. Paralelamente, las instituciones involucradas en los procesos de búsqueda, investigación, judicialización de los casos, atención, reparación a las víctimas y prevención de las desapariciones deben establecer planes de trabajo periódicos, detallados y coordinados, con metas claras, que aseguren la implementación de las herramientas disponibles, permitan abordar la carga laboral de forma estratégica y eficaz y sean objeto de seguimiento y mecanismos de rendición de cuentas. La definición de estas metas se debe realizar tomando en cuenta las lecciones aprendidas y las buenas prácticas, tales como los procesos desarrollados por la Unidad Especial de Investigación y Litigación para el caso Ayotzinapa, o iniciativas notables de actores judiciales que han implementado de forma efectiva las herramientas disponibles.

68. El Comité resalta la importancia de incluir y fomentar en los programas de las universidades la enseñanza, investigación y divulgación de temas ligados a las desapariciones de personas desde las diversas disciplinas del conocimiento.

69. El Estado parte debe garantizar que todas las autoridades actúen en conformidad con los criterios establecidos por la decisión de la Suprema Corte de Justicia de junio de 2021 que declara el carácter vinculante de las acciones urgentes requeridas por el Comité. Además, debe instaurar mecanismos que garanticen la implementación efectiva de los dictámenes de los órganos de tratado de las Naciones Unidas y otros mecanismos internacionales de derechos humanos.

70. El Comité considera necesario que el Estado parte garantice que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las comisiones estatales de derechos humanos ejerzan sus funciones con total autonomía e independencia. Al respecto, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las comisiones estatales deberán fortalecer su capacidad de investigación, mejorar la gestión de todos los expedientes, brindar

³¹ El Comité observa que el 7 de diciembre del 2021 el Senado de la República nombró a los nueve nuevos miembros del Consejo Consultivo.

atención a los casos particularmente complejos, optimizar el seguimiento de sus recomendaciones y, en particular, hacer uso efectivo de todas las atribuciones que le otorga la Constitución como organismo de protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos.

71. El Comité recomienda que a la mayor brevedad se constituyan los Consejos Ciudadanos locales que todavía no se han establecido. Además, el Estado parte debe tomar en consideración de forma debida las recomendaciones emitidas por estos Consejos.



Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas

Distr. general
16 de mayo de 2022

Original: español
Español, francés e inglés
únicamente

Comité contra la Desaparición Forzada

Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México en virtud del artículo 33 de la Convención* ** ***

Observaciones y recomendaciones (art. 33, párr. 5)

I. Prioridades que debe atender la política nacional de prevención y erradicación de las desapariciones forzadas

1. El Comité considera que, además de crear las condiciones mínimas necesarias para la instauración de una política nacional eficaz y efectiva de prevención y erradicación de las desapariciones forzadas¹, el Estado parte debe adoptar una serie de medidas específicas en los términos indicados en las siguientes secciones: a) fortalecer las instituciones y los procesos de búsqueda e investigación; b) garantizar la coordinación sistemática y efectiva de las instituciones; c) remover los obstáculos que impiden la judicialización de los casos de desaparición forzada; d) atender debidamente las desapariciones ocurridas en el contexto migratorio; e) facilitar los procesos de búsqueda, investigación, reparación y memoria relacionados con los casos de larga data; f) atender la crisis forense; g) facilitar el acceso a la búsqueda, verdad, justicia y reparación con enfoque diferencial; h) reconocer el papel de las víctimas y atender debidamente sus necesidades de atención y protección; i) proteger a los servidores públicos involucrados en las búsquedas e investigaciones; y j) registrar para establecer estrategias eficientes de prevención y erradicación de las desapariciones forzadas.

A. Fortalecer las instituciones y los procesos de búsqueda e investigación

2. Al Comité le preocupa que, a pesar de la creación de un marco institucional y normativo integral, aún persistan en los procesos de búsqueda e investigación varias de las deficiencias que ya fueron identificadas en las observaciones finales² y en los procesos de acciones urgentes. Esto se debe a la ausencia de una estrategia integral para el desarrollo de

* El presente informe se debe leer en conjunto con CED/C/MEX/VR/1 (Findings).

** Aprobado por el Comité en su 22º período de sesiones (28 de marzo a 8 de abril de 2022).

*** Los anexos al presente informe se encuentran disponibles en la página web del Comité.

¹ Véase CED/C/MEX/VR/1 (Findings).

² CED/C/MEX/CO/1 y CED/C/MEX/OAI/1.



las búsquedas e investigaciones, a pesar de las instrucciones para promover el uso de este tipo de estrategia contenidas en los protocolos homologados³.

3. En términos generales, las víctimas entrevistadas durante la visita compartieron sus preocupaciones y frustraciones por dilaciones injustificables en la ejecución de diligencias. Denunciaron que algunas autoridades siguen exigiendo que hayan pasado 72 horas después de una desaparición para recibir una denuncia, impidiendo así que se busque a la persona desaparecida de forma inmediata. Aportaron múltiples pruebas de inacción en los procesos de búsqueda e investigación relacionados con sus casos, independientemente de que fueran antiguos o recientes. Estas prácticas redundan en la impunidad de los perpetradores y hacen recaer indebidamente en los familiares la carga de buscar e investigar reuniendo pruebas, ubicando testigos y asumiendo el registro y exhumación de las fosas comunes y otros lugares de enterramiento clandestino.

4. En lo que atañe a la búsqueda, es destacable la creación de la Comisión Nacional de Búsqueda y de las comisiones locales en todas las entidades federativas. No obstante, el Comité lamenta que, pese a los esfuerzos del Estado parte, la Comisión Nacional de Búsqueda y las comisiones locales carecen frecuentemente de los recursos necesarios para su funcionamiento. Salvo excepciones⁴, los congresos estatales son los responsables de entregar a la Secretaría de Gobierno los fondos que han sido aprobados en el presupuesto estatal. La Secretaría de Gobernación hace llegar estos fondos a las comisiones locales de búsqueda y les otorga recursos federales para apoyar, subsidiariamente, sus acciones de búsqueda y fortalecimiento. Esta situación se traduce en distintos niveles de compromiso de las autoridades estatales e importantes desigualdades⁵. Cuando los fondos no son suficientes, las comisiones tienen que anular las actividades programadas o buscar formas alternativas de financiamiento. A este respecto, el Comité ha recibido información de que, en algunos casos, el personal de las comisiones ha aportado recursos propios o solicitado el apoyo de las víctimas, por ejemplo, para financiar el combustible, o ha tenido que evitar las autopistas para reducir gastos, optando por rutas más largas y muchas veces más peligrosas. Desde luego, no puede considerarse que tales prácticas sean una solución aceptable.

5. También le preocupa al Comité que la proporción del presupuesto anual de la Comisión Nacional de Búsqueda para los gastos de operación haya pasado de 29 % en 2020 al 12 % en 2021 (anexo 10). Los agentes de las comisiones, además, enfrentan dificultades operativas generadas, en algunos casos, por las reglamentaciones internas. Así, la exigencia de que los viáticos se soliciten con al menos tres días de antelación frecuentemente perjudica el desarrollo de las búsquedas inmediatas. En Veracruz, el reglamento interno de la Secretaría de Gobierno limita el número de salidas de las personas titulares, lo cual ha obstaculizado la realización de desplazamientos.

6. Por lo que respecta a los recursos humanos, el Comité toma nota de que varias de las comisiones locales siguen siendo unipersonales. En cuanto a la Comisión Nacional de Búsqueda, el presupuesto dedicado al personal ha pasado del 0 % en 2019 al 7 % del presupuesto anual total desde 2020⁶, pero aún es insuficiente. Además, el carácter temporal de los contratos del personal de la Comisión Nacional de Búsqueda y de las comisiones locales les sitúa en una situación de precariedad laboral incompatible con la complejidad y sensibilidad de sus funciones. El conjunto de estos elementos limita las posibilidades de atender al seguimiento efectivo y personalizado de los procesos de búsqueda e investigación y requiere la adopción de medidas urgentes.

³ Protocolo Homologado de Investigación para los Delitos de Desaparición Forzada y Desaparición Cometida por Particulares, págs. 7 y 8.

⁴ Se encuentran excepciones para las comisiones de Chihuahua y Tamaulipas que pertenecen a la Fiscalía.

⁵ Diario Oficial de la Federación, “Lineamientos para el otorgamiento de subsidios a las entidades federativas a través de sus comisiones locales de búsqueda para realizar acciones de búsqueda de personas, en el marco de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas para el ejercicio fiscal 2021”, artículo 6.

⁶ En 2021, la Comisión Nacional de Búsqueda contó con 89 personas, de las cuales 39 estuvieron involucradas en acciones de búsqueda y procesamiento de información.

7. El Comité lamenta que, cuatro años después de la adopción de la Ley General, solo algunas entidades federativas cuentan con fiscalías especializadas (Coahuila, Guerrero, Estado de México, Nayarit, San Luis Potosí, Tamaulipas y Veracruz), mientras que otras las han categorizado de una manera que no se corresponde con la estructura orgánica y atribuciones establecidas en la Ley General (Baja California, Jalisco y Sonora). Además, las fiscalías especializadas, por lo general, no cuentan con los recursos financieros, materiales y humanos necesarios para cumplir con sus funciones. Esta situación es muy preocupante ya que impide el seguimiento efectivo y personalizado de los procesos de búsqueda e investigación.

8. Por lo que se refiere al marco normativo relacionado con las búsquedas, el Comité observa que, según la información recibida, el Programa Nacional de Búsqueda y Localización, cuya emisión corresponde al Sistema Nacional de Búsqueda, integrado por más de 40 autoridades, tiene nueve etapas de construcción. El Comité acoge con beneplácito los avances realizados por la Comisión Nacional de Búsqueda, con la participación de familiares de víctimas, para la implementación de la primera parte del Programa (2020-2024). No obstante, muestra su preocupación por que este proyecto aún no haya sido adoptado.

9. El Comité celebra la creación de la Unidad de Análisis de Contexto de la Comisión Nacional de Búsqueda en marzo de 2020. Observa con satisfacción las herramientas metodológicas⁷ y los estudios de análisis de contexto⁸ que la Unidad ha desarrollado. Sin embargo, lamenta que hasta ahora muy pocos casos se benefician de estos análisis a pesar de su relevancia tanto para la búsqueda como para la investigación.

10. En lo que atañe a las investigaciones, la información reunida ha confirmado la ausencia frecuente de investigaciones de campo, que se sustituyen por “envíos de oficios, que quedan sin respuesta”. Algunas víctimas denunciaron tendencias ya señaladas por el Comité del “seguimiento de hipótesis de investigación sin fundamento y basadas en prejuicios y estereotipos sobre las personas desaparecidas; el descarte automático de casos de desaparición forzada de carácter temporal; así como la falta de garantías que excluyan la tortura y malos tratos de sospechosos en la obtención de medios de prueba”⁹.

11. El uso de los medios de prueba de base científica en la investigación de desapariciones también sigue siendo muy limitado. Varias personas entrevistadas señalaron la falta de capacitación especializada de algunos investigadores para saber qué tipo de pruebas solicitar; otras mencionaron una falta de recursos técnico-científicos para responder a la demanda; mientras que otras denunciaron que pruebas son extraviadas en las agencias del ministerio público, o que algunos agentes fiscales han renunciado ante la amplitud de la carga investigativa a su cargo.

12. También prevalece la fragmentación de las investigaciones, con escasos cruces de información y la atomización de los fenómenos criminales en múltiples expedientes y niveles de intervención (federal y estatal). En caso de concurso de delitos que incluyen desaparición forzada, se abren distintas carpetas de investigación, sin que las diversas fiscalías especializadas coordinen entre sí y realicen un análisis conjunto de los casos abiertos.

13. De ello resulta una tipificación fragmentada de los hechos. Los tipos penales preponderantes en las carpetas relacionadas con las desapariciones son los de homicidio, privación ilegal de libertad en la modalidad de secuestro, portación de armas prohibidas y delincuencia organizada. Raras veces se persigue el delito de desaparición forzada como tal, incluso existiendo elementos probatorios contundentes del involucramiento de autoridades. Y cuando se persigue, si no se cumplen determinados estándares probatorios, que se imponen

⁷ Comisión Nacional de Búsqueda de Personas, “El ABC del análisis de contexto: Herramientas básicas de análisis de contexto orientado a la búsqueda de personas desaparecidas”, México, 2021. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/666836/Gui_a_ABC_-_Compimido_Hipervi_nculos.pdf.

⁸ El Comité acoge con satisfacción los informes relativos a acciones urgentes emitidas por el Comité tras la desaparición de 47 personas en Nayarit, o tras la desaparición de Claudia Uruchurtu Cruz en Oaxaca, y la de Felipe Díaz Castro en Guanajuato, así como el análisis de contexto realizado en relación con la desaparición de niñas y mujeres en el Estado de México.

⁹ CED/C/MEX/OAI/1, párr. 24.

de forma particularmente exigente para esta clase de delitos, los presuntos responsables de desapariciones forzadas resultan absueltos.

14. El Comité considera prioritario que el Estado parte establezca una estrategia global e integral de búsqueda e investigación de los casos de desaparición, que asegure el debido tratamiento de los casos, tanto los recientes como los acumulados. Esta estrategia debe incluir un plan de acción y un cronograma, para asegurar procesos exhaustivos e imparciales, y para investigar sistemáticamente las posibles cadenas de mando, autores mediatos y otras formas de autoría y participación, incluidas todas las contenidas en el artículo 6 de la Convención. La estrategia debe tener en cuenta toda la información disponible, incluido el contexto en el cual ocurrió la desaparición.

15. Lo anterior incluye: a) asegurar que dicha estrategia sea evaluada periódicamente y cumpla con los requisitos de la debida diligencia en todas las etapas del proceso (incluyendo oficiosidad, inmediatez y exhaustividad de la investigación); b) asegurar la competencia e independencia de los profesionales intervinientes; y c) determinar las acciones a realizar de manera integrada, eficiente y coordinada, así como que su implementación cuente con los medios y procedimientos necesarios y adecuados para localizar a la persona desaparecida e investigar su desaparición¹⁰.

16. Ante ello, el Comité insta al Estado parte a aplicar sistemáticamente el análisis de contexto, tanto en los procesos de búsqueda como en los de investigación, y de este modo posibilitar la comprensión de las desapariciones de una manera integral e identificar metodologías efectivas, facilitar la determinación de responsabilidades en la cadena de mando¹¹ y determinar estrategias efectivas de procesamiento de los casos a nivel global.

17. Para tal fin, el Estado parte debe crear e implementar unidades de análisis de contexto en todas las comisiones de búsqueda y fiscalías especializadas y establecer mecanismos de coordinación sistemática entre ellas.

18. Por lo que se refiere más específicamente a la búsqueda, el Comité insta al Estado parte a adoptar e implementar sin demora el Programa Nacional de Búsqueda, de conformidad con los procesos de consulta establecidos en la Ley General.

19. En este contexto, el Comité reitera que el Estado parte debe priorizar las acciones que puedan conducir a la localización de las personas desaparecidas con vida y a su liberación y debe prevenir, investigar y sancionar las omisiones imputables a los funcionarios del Estado en la realización de tales acciones inmediatas¹².

20. El Estado parte debe asegurar que la Comisión Nacional de Búsqueda y las comisiones locales cuenten con los recursos humanos y financieros necesarios para cumplir adecuadamente con sus funciones. Para tal fin, el Comité considera que cada una de estas instituciones debe realizar una planificación periódica y detallada para identificar los recursos que necesita. Al mismo tiempo, las autoridades federales y las entidades federativas deben asignar presupuestos que respondan a esa planificación y prioridades de las comisiones nacional y estatales privilegiando, entre otros aspectos, la contratación de personal especializado y el desarrollo de acciones de búsqueda.

21. El Comité también considera prioritario que el Estado parte procure ofrecer estabilidad laboral al personal asignado a la Comisión Nacional de Búsqueda y a las comisiones locales.

22. Adicionalmente, el Comité recomienda al Estado parte que las autoridades federales y federativas revisen los reglamentos de las comisiones de búsqueda con base en la experiencia adquirida, asegurando que las exigencias administrativas no sean un obstáculo para el debido desempeño de sus funciones.

¹⁰ Véase la recomendación reiterada por el Comité en la mayoría de las acciones urgentes relacionadas con hechos ocurridos en México.

¹¹ [A/HRC/45/13/Add.3](#), párr. 78.

¹² [CED/C/MEX/OAI/1](#), párr. 19 f) y g).

23. En materia de investigación, el Comité reitera sus recomendaciones anteriores sobre la necesidad de fortalecer la Fiscalía General de la República y las fiscalías locales¹³. En este sentido, el Estado parte debe asegurar que las autoridades federales, estatales y municipales doten a estas instituciones de los recursos humanos, técnicos especializados y multidisciplinarios que sean necesarios para el efectivo desarrollo de sus funciones, que se deben identificar con base en un análisis anual.

24. El Comité resalta la importancia de que las fiscalías prioricen las investigaciones de campo y eviten la fragmentación de los casos. En cada caso de desaparición, se deben plantear y tomar en cuenta todas las hipótesis relevantes, incluyendo el posible involucramiento de actores estatales por acción, autorización, apoyo o aquiescencia, y deben mantener presentes tales hipótesis hasta la adopción de la sentencia.

25. El Estado parte también debe promover el uso de las pruebas de base científica a través de capacitaciones especializadas en la materia, y de la adquisición de la infraestructura que sea necesaria para ello.

B. Garantizar la coordinación sistemática y efectiva de las instituciones

26. La búsqueda de la persona desaparecida y la investigación penal de los responsables de la desaparición deben reforzarse mutuamente¹⁴. De conformidad con ello, la Ley General crea el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas como espacio de coordinación interinstitucional para establecer las bases de la política pública para la búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas, así como para la prevención, investigación y sanción de las desapariciones. Sin embargo, transcurridos cuatro años desde la entrada en vigor de la Ley General, el modelo del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas se encuentra debilitado por serias dificultades de coordinación entre las instituciones involucradas en los procesos de búsqueda e investigación.

27. El Comité recibió varias denuncias de las dificultades operativas que existen en la búsqueda de personas desaparecidas en razón del denominado “conflicto institucional” entre la Comisión Nacional de Búsqueda y la Fiscalía General de la República. Una comprensión desvirtuada de la autonomía de la Fiscalía, como una suerte de discrecionalidad, se ha traducido en la inobservancia de las competencias compartidas y en una resistencia hacia la implementación de mecanismos efectivos de comunicación, colaboración e intercambio de información¹⁵. Tomando en cuenta el mandato limitado de la Comisión Nacional de Búsqueda y de las comisiones locales de búsqueda, esta falta de coordinación y la poca disposición de la Fiscalía para tramitar las solicitudes de las comisiones de búsqueda frecuentemente afectan a sus facultades de intervención. Así, aunque están a cargo de las búsquedas, las comisiones de búsqueda carecen de competencia para realizar allanamientos y geolocalizaciones, levantar restos y establecer cadenas de custodia. En suma, dependen plenamente de la respuesta de las fiscalías para poder cumplir con algunas de sus funciones.

28. Además, la falta de una coordinación interinstitucional sistemática y efectiva afecta a los procedimientos que involucran a otras instituciones. El Comité ha sido informado de complicaciones generadas por la falta de coordinación con las comisiones de derechos humanos y comisiones de atención a víctimas para apoyar las labores de búsqueda y acompañamiento a las familias, o con las secretarías de seguridad pública cuando las comisiones de búsqueda deben intervenir en casos donde la persona localizada está detenida tras la comisión de un delito. Las deficiencias de coordinación también impiden un funcionamiento óptimo de los mecanismos de seguridad y protección que han sido imprescindibles para las víctimas, sus acompañantes y los servidores públicos involucrados en los procesos de búsqueda e investigación.

¹³ *Ibid.*, párr. 25.

¹⁴ CED/C/7, principio 13.

¹⁵ Consejo Nacional Ciudadano, Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, Informe de Desaparición de Personas en México, noviembre de 2021, págs. 37 y ss.

29. El Comité recibió testimonios que resaltan las dificultades generadas por las deficiencias de los mecanismos de coordinación intrainstitucional. De esta manera, algunos interlocutores resaltaron la falta de coordinación entre las diversas fiscalías especializadas, así como entre las fiscalías de los ámbitos federal y estatal.

30. **En vista de lo anterior, el Comité considera prioritario que el Estado parte aclare las competencias de la Fiscalía General de la República, de las fiscalías especializadas federal y estatales y de las comisiones de búsqueda para permitirles cumplir con sus funciones de manera eficaz.**

31. El Estado parte debe asegurar la implementación efectiva de los principios establecidos en los protocolos homologados de búsqueda e investigación en materia de coordinación intrainstitucional e interinstitucional. Ello requiere: a) establecer mecanismos y canales de comunicación intrainstitucionales e interinstitucionales que permitan intercambios de información sistemáticos, instantáneos, y flexibles en función de las necesidades del caso; b) disponer y gestionar adecuadamente la información; c) otorgar por ley facultades de primer respondiente a las comisiones de búsqueda, que sean concomitantes con las de las fiscalías; y d) asegurar el involucramiento de todas las instituciones primarias, transmisoras, informadoras y difusoras identificadas en los protocolos.

32. Paralelamente, el Estado parte debe desarrollar e implementar metodologías e indicadores para evaluar periódicamente la implementación de los mecanismos de coordinación y los resultados alcanzados en la búsqueda de personas y la investigación de las desapariciones, así como para corregir cualquier disfunción.

C. Remover los obstáculos que impiden la judicialización de los casos de desaparición forzada

33. La judicialización de los casos de desaparición forzada sigue siendo una excepción. El Comité está preocupado por las prácticas que retardan las investigaciones y obstaculizan la judicialización de estos casos. Se advierte la fragmentación de los procesos en distintas jurisdicciones; el excesivo formalismo¹⁶, y la admisión de amparos presentados de forma abusiva para impedir la adopción de medidas contra los perpetradores que obstaculizan la justicia. También se advierte una diversidad de criterios de interpretación de la norma constitucional para determinar la competencia de los tribunales encargados de conocer de los casos del sistema procesal acusatorio y del sistema procesal mixto. Lo mismo sucede respecto de la determinación de competencias entre jueces de control y jueces de distrito en procesos penales federales en razón de la especialidad. Dichas prácticas dilatan los procesos y obstruyen el acceso a la justicia en la casi totalidad de los casos, incluso para los casos paradigmáticos como el de Ayotzinapa.

34. **El Comité insta al Estado parte a que remueva los obstáculos que limitan el acceso a la justicia y propicie la judicialización de los casos planteando la hipótesis de la desaparición forzada.**

35. **De la misma manera, urge a que el Poder Judicial garantice la seguridad jurídica definiendo criterios uniformes sobre la determinación de la competencia entre el actual sistema procesal acusatorio, el anterior sistema procesal mixto y los procesos penales federales especializados. Igualmente, insta al Estado parte a que:** a) haga uso de la atribución de concentración prescrita en el artículo 100 de la Constitución y el artículo 86 de la Nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en casos de desaparición forzada; b) adopte normas semejantes a nivel local; c) elimine el uso excesivo del formalismo procesal para dar mayor celeridad a la acción de la justicia; y d) adopte medidas para evitar el uso abusivo del amparo y de otras medidas similares orientadas a obstruir la justicia, impedir que se descubra la verdad sobre los hechos y se sancione a los responsables.

¹⁶ Véase por ejemplo el rechazo de miles de folios del caso Ayotzinapa por no haber sido presentados con el color requerido; o el extremo formalismo para validar copias de expedientes.

D. Atender debidamente las desapariciones ocurridas en el contexto migratorio

36. Las desapariciones ocurridas en el contexto migratorio plantean desafíos específicos para los cuales se requiere la adopción de medidas particulares. Hasta ahora, no existe una cifra real al respecto. Al 21 de octubre de 2021, el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas incluía a 2.522 personas extranjeras. Sin embargo, si bien el Registro contempla la categoría de personas en situación migratoria irregular, la información disponible no refleja de manera fidedigna los casos en los cuales dichas personas desaparecieron durante su tránsito por el país. Además, las personas en situación migratoria irregular en general no reportan la desaparición de sus acompañantes de viaje o familiares, por temor a ser detenidas y deportadas, o porque desconocen los mecanismos para hacerlo. Esta situación fomenta un importante subregistro de desapariciones de personas migrantes y no permite medir el impacto de las iniciativas llevadas a cabo en la materia.

37. Al respecto, el Comité toma nota del Plan Estratégico 2019-2024 del Instituto Nacional de Migración, para la protección y respeto de los derechos humanos y seguridad de las personas migrantes nacionales y extranjeras. También celebra la creación de varios mecanismos encargados de atender estos casos: el Mecanismo de Apoyo Exterior de Búsqueda e Investigación por medio del cual la Secretaría de Relaciones Exteriores debe ser el enlace en la búsqueda fuera del territorio nacional a través del Servicio Exterior, en coordinación con la Fiscalía General de la República y la Comisión Nacional de Búsqueda; el Grupo de Trabajo Interinstitucional para la Búsqueda por Patronos, para acelerar los procesos de coordinación entre las instituciones involucradas en la búsqueda e investigación; y la Mesa de Búsqueda de Personas Migrantes Desaparecidas para fomentar la colaboración y coordinación entre la sociedad civil, las familias de personas migrantes desaparecidas y la Comisión Nacional de Búsqueda. El Comité acoge con satisfacción la conformación de un Grupo de Trabajo Interinstitucional Especializado en la Búsqueda de Personas Migrantes Extranjeras. Sin embargo, el Comité lamenta que el Plan Estratégico y los espacios y mecanismos creados carezcan de operatividad: la Mesa de Búsqueda todavía no funciona y no se ha conformado el Grupo de Trabajo Interinstitucional Especializado. La eficacia del Mecanismo de Apoyo Exterior de Búsqueda e Investigación ha sido limitada por falta de lineamientos para la coordinación con las embajadas y consulados de los cuales depende su aplicación.

38. La información recibida también evidencia la urgencia de que todos los agentes de la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Fiscalía General de la República, las fiscalías estatales, las comisiones de búsqueda, las comisiones nacional y estatales de derechos humanos y el Instituto Nacional de Migración cumplan con sus funciones y asuman un papel más proactivo y protagonista para que las víctimas de desaparición en el contexto migratorio puedan acceder a sus derechos. Actualmente, la falta de cooperación interinstitucional afecta la obtención de datos y pruebas relacionados con desapariciones de personas migrantes, particularmente cuando operan redes criminales transnacionales de tráfico y trata de personas. La falta de análisis de contexto, de perspectiva transnacional y abordaje multidisciplinario de los casos impacta en los resultados de las búsquedas e investigaciones, así como en el entendimiento, abordaje y prevención de los fenómenos criminales.

39. La criminalización de la migración y las situaciones de vulnerabilidad de las personas migrantes en situación irregular siguen constituyendo obstáculos para el ejercicio de sus derechos y los de sus familias. Las personas migrantes sufren múltiples factores de discriminación que se agravan por la falta de respuesta institucional de las autoridades, lo cual redundaría en la impunidad de los hechos. El Comité lamenta la falta de avances, así como la existencia de serias irregularidades en la investigación de estos casos. En concreto, el Comité lamenta que la Comisión Forense creada en 2013 para impulsar la investigación de las masacres y hallazgos de fosas en Cadereyta (Nuevo León) y San Fernando (Tamaulipas) no haya contado con el apoyo necesario para el desempeño de sus funciones. Así, por ejemplo, no ha tenido acceso a reportes de desapariciones y secuestros requeridos hace varios años a la Fiscalía de Tamaulipas y la Fiscalía General de la República.

40. Los testimonios recibidos ilustraron las dificultades encontradas por los familiares de migrantes desaparecidos, incluyendo “la vulnerabilidad estructural de los migrantes en un

país extranjero, su falta de vínculos familiares o de los recursos necesarios para reclamar eficazmente el acceso a la justicia y sus derechos, y la falta de capacidad de los órganos de investigación para hacer frente a los mercados ilegales de trata de personas, en algunos casos con vínculos aparentes con organismos estatales¹⁷. Los interlocutores del Comité resaltaron la falta de claridad sobre los procedimientos aplicables en sus respectivos casos; dificultades para obtener los permisos y visas que necesitan para poder participar en los procesos de búsqueda e investigación; la limitada información sobre los avances y resultados de los procesos. Además, denunciaron plazos indebidamente prolongados para la identificación y repatriación digna de cuerpos ya localizados.

41. Desde 2016 se han interpuesto 124 denuncias por desaparición de personas migrantes, a través de los consulados de México en Guatemala, El Salvador y Honduras. Solo representan una parte de los casos documentados. Los testimonios recibidos demuestran que si las víctimas no impulsan las investigaciones con la Unidad de Migrantes de la Fiscalía General de la República y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, la Fiscalía General de la República y las fiscalías locales solo realizan gestiones documentales y los casos no avanzan.

42. Por otro lado, el Comité también ha recibido testimonios de personas en estaciones migratorias que reportaron estar a la espera del retorno forzado a su país de origen donde habían recibido amenazas de desaparición, lo que contraviene lo establecido en el artículo 16 de la Convención.

43. **En vista de lo anterior, el Estado parte debe asegurar que las distintas instituciones informen de los casos de personas migrantes desaparecidas que conocen y que el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas identifique claramente el fenómeno de las desapariciones de personas en situación migratoria regular o irregular y sea interoperable con los registros de personas migrantes existentes, incluso en las estaciones migratorias.**

44. **El Estado parte debe garantizar la búsqueda e investigación de las desapariciones ocurridas en el contexto migratorio, así como la judicialización efectiva de estos casos.**

45. A tal efecto, es prioritaria la implementación del marco normativo e institucional existente en la materia. Así, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Fiscalía General de la República deben adoptar sin demora los lineamientos operativos del Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación, que sean acordes a la Ley General y los estándares internacionales e incluyan criterios claros de coordinación entre estas y otras instituciones, principalmente la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, el Instituto Nacional de Migración y la Comisión Nacional de Búsqueda. También es urgente que el Grupo de Trabajo Interinstitucional Especializado en la Búsqueda de Personas Migrantes Extranjeras y la Mesa de Búsqueda de Personas Migrantes Desaparecidas entren en funcionamiento, empezando con la adopción de sus lineamientos operativos.

46. Conforme a la Ley General y la Ley de Víctimas, el Estado parte debe adoptar medidas que faciliten la presentación desde el extranjero de denuncias por la desaparición de personas migrantes, bien sea por medios electrónicos o a través de los consulados.

47. El Estado debe promover la participación de los familiares de las personas migrantes desaparecidas en los procesos de búsqueda e investigación, así como en la definición de las políticas y estrategias nacionales y estatales en la materia. Para ello, el Estado parte debe facilitar la obtención de visas humanitarias gratuitas para los familiares y allegados de personas migrantes desaparecidas en México, permitiendo que se tramiten por los consulados mexicanos en los países de residencia de los familiares de los migrantes desaparecidos.

48. La búsqueda y la investigación de las personas desaparecidas en el contexto migratorio requieren que los mecanismos de coordinación interinstitucional

¹⁷ [A/HRC/45/13/Add.3](#), párr. 87.

establecidos entre las instituciones primarias, transmisoras, informadoras y difusoras identificadas en los protocolos de búsqueda e investigación (véanse los párrafos 28 y 31 del presente documento) involucren sistemáticamente al Instituto Nacional de Migración, así como a las autoridades mexicanas y las autoridades e instituciones relacionadas de los países de origen y destino de las víctimas.

49. Con el fin de agilizar y facilitar la obtención de expedientes, datos, actas circunstanciadas, registros y referencias que permitan ubicar a los familiares de las víctimas todavía no identificadas, la Fiscalía General de la República debe intensificar los mecanismos de cooperación interna, de cooperación con las fiscalías de los estados de la República y con las autoridades de los países de origen de las personas migrantes.

50. Por lo que se refiere a la investigación de los casos de masacres de migrantes, el Comité recomienda que el Estado parte asegure que la Comisión Forense creada en 2013 cuente con la colaboración de todas las autoridades del Estado para que pueda cumplir con sus funciones. Además, considera necesaria la creación de una comisión especial multidisciplinaria para la investigación de desapariciones y masacres contra personas migrantes, que esté conformada por expertos nacionales e internacionales y que apoye las investigaciones de los hechos con perspectiva regional¹⁸.

51. De conformidad con el artículo 16, párrafo 1, de la Convención, el Estado parte debe garantizar que no procederá a la expulsión o devolución de una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que se encuentra en peligro de ser sometida a una desaparición forzada. Para ello, las autoridades del Estado parte deben llevar a cabo una evaluación individualizada del riesgo al que se expondría a la persona en caso de ser retornada y brindarle la protección internacional pertinente.

52. Además, el Comité considera prioritario que el Estado parte desarrolle campañas de prevención amplias, multilingües y accesibles en todo el país, así como en las comunidades de origen de personas migrantes, en los albergues y casas de migrantes, para difundir información sobre los mecanismos e instancias facultadas para recibir reportes y denuncias de desaparición, así como para fomentar la no discriminación de las víctimas.

53. El Estado parte debe desarrollar campañas de información dentro de los consulados sobre los mecanismos existentes en México. También debe promover la cooperación y el auxilio judicial entre los Estados concernidos con los casos de desaparición de migrantes.

E. Facilitar los procesos de búsqueda, investigación, reparación y memoria relacionados con los casos de larga data

54. El Comité considera que la creación de la Comisión para el Acceso a la Verdad, el Esclarecimiento Histórico y el Impulso a la Justicia de las Violaciones Graves a los Derechos Humanos cometidas entre los años 1965-1990 constituye un avance con gran potencial para los procesos de búsqueda, investigación y reparación de estos casos, así como para la construcción de la memoria colectiva, que es necesaria para la prevención de hechos similares. No obstante, el Comité lamenta que no existan otros mecanismos para casos de larga data ocurridos después de 1990.

55. El Estado parte debe dotar a la Comisión para el Acceso a la Verdad de los recursos humanos y materiales necesarios para el cumplimiento de su mandato, y ampliar la metodología de esclarecimiento a todos los casos de larga data.

¹⁸ Véase el llamado conjunto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos de El Salvador, Guatemala, Honduras y México y las Oficinas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de Guatemala, Honduras y México diez años después del hallazgo de las fosas clandestinas de San Fernando, Tamaulipas. Disponible en: https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-05/COM_Conjunto_006.pdf.

56. El Estado parte debe garantizar que los expertos de la Comisión para el Acceso a la Verdad puedan ejercer sus funciones de forma independiente y tengan acceso ilimitado a los campos y bases militares que operaron como lugares de privación de libertad, así como a los archivos estatales que sean relevantes, incluidos los de la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina y el Estado Mayor Presidencial.

F. Atender la crisis forense

57. La crisis forense es otra prioridad que debe atender el Estado parte, tanto en el ámbito federal como en el estatal. Las causas estructurales que se atribuyen a la crisis forense incluyen, por una parte, el incremento de los niveles de violencia a partir de la militarización de la seguridad pública, que se refleja en el número de homicidios (27,8 por cada 100.000 habitantes en 2020) y en el gran número de personas desaparecidas. Por otra parte, resultan de la ineficacia de los servicios forenses a causa, entre otros factores, del inadecuado diseño institucional, las carencias en infraestructura, equipamiento, presupuesto y recursos humanos especializados, así como el deficiente uso de la genética, las bases de datos y el resguardo de las personas fallecidas sin identificar.

58. Dicha crisis se manifiesta en la incapacidad de responder a las inmensas necesidades que existen en materia de identificación de los cuerpos y restos humanos localizados. También se refleja en deficiencias en la localización y notificación a los familiares o allegados de personas identificadas y en irregularidades del proceso de identificación, que impiden que las personas notificadas de un hallazgo e identificación tengan la certeza de que los restos recibidos son los de su familiar desaparecido. Si bien se han desarrollado proyectos para fomentar buenas prácticas en esta materia¹⁹, no existen normas ni mecanismos oficiales que garanticen su aplicación efectiva.

59. Igualmente preocupa al Comité el manejo del material genético entregado por los familiares de las personas desaparecidas, así como el resguardo y protección de la información relacionada. Muchas de las víctimas informaron que tuvieron que volver a entregar muestras de material genético hasta cinco veces, tras su registro inadecuado o su pérdida.

60. La crisis forense se agrava por las deficiencias del sistema de registros. La información suele ser incompleta, estar desactualizada y carecer de datos relevantes, tales como la fecha de ingreso de las personas fallecidas, su procedencia, lugar del hallazgo, cuerpos identificados y entregados o no a las familias y su ubicación. Catorce servicios forenses del país no llevan un registro electrónico. Además, varios de los registros previstos en la Ley General a cargo de la Fiscalía General de la República aún no han sido creados y el Sistema Único de Información Tecnológica e Informática no está implementado.

61. El Estado ha reconocido que enfrenta una crisis forense y ha emprendido acciones como la puesta en marcha de los Centros Regionales de Identificación Humana de Coahuila y de San Luis Potosí; los laboratorios forenses móviles de Sonora; la construcción de panteones forenses en Jalisco, Michoacán, Tamaulipas y Veracruz; y la elaboración de registros internos en la Comisión Nacional de Búsqueda sobre fosas clandestinas, contextos de hallazgos, cuerpos recuperados y libros de fosas comunes. La Comisión Nacional de Búsqueda también ha iniciado la sistematización de los registros de inhumación en fosas comunes en los panteones de la Ciudad de México, Puebla, Sonora y Veracruz, en donde un 47,2 % de las personas inhumadas son no identificadas.

62. Impulsado por los colectivos de víctimas y organizaciones acompañantes y apoyado por la cooperación internacional, el Estado parte ha creado el Mecanismo Extraordinario de Identificación forense, entidad de carácter multidisciplinario encargada de practicar o apoyar a los peritajes pertinentes sobre cuerpos o restos óseos no identificados. El Grupo Coordinador del Mecanismo, cuya financiación corresponde al Gobierno Federal, está

¹⁹ Véase por ejemplo el protocolo interdisciplinario de notificación de la identificación de personas desaparecidas y restitución digna.

integrado por siete personas expertas nacionales e internacionales²⁰, y cuenta con autonomía técnico-científica.

63. Por lo que se refiere a la identificación de restos humanos localizados fuera de México, el Comité ha recibido información sobre el empleo de sistemas que permiten la comparación entre distintos países de muestras de referencias familiares de personas desaparecidas. En particular, el Comité celebra la utilización de la base de datos Humanitarian DNA Identification Database del Centro de Identificación Humana de la Universidad del Norte de Texas (Estados Unidos de América), que permite comparar las muestras de referencia familiar de personas no estadounidenses con los perfiles de ADN de restos humanos no identificados dentro de su índice local de ADN²¹. Sin embargo, el Comité observa que el uso de dicho sistema sigue siendo limitado.

64. El Comité reconoce la importancia de las acciones emprendidas, pero considera que superar la crisis forense requiere de la firme voluntad política de todas las instituciones con responsabilidad en la materia.

65. **En vista de lo anterior, el Comité insta al Estado parte a: asegurar que el Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense cuente con el presupuesto, estructura orgánica e independencia necesarios para el cumplimiento de sus funciones; y avanzar con la mayor celeridad en el proceso de creación del centro nacional de identificación humana²² y crear centros regionales de identificación humana debidamente equipados para atender las necesidades de identificación de los cuerpos y restos localizados, priorizando al efecto la identificación con enfoque masivo²³.**

66. El Estado parte debe asegurar la independencia operacional y técnica de los servicios forenses y proveerlos con recursos humanos debidamente capacitados, así como con los recursos materiales y técnicos que necesitan para el desempeño de sus funciones, incluyendo registros digitales que contengan información detallada, actualizada y protegida sobre el ingreso de personas fallecidas. Asimismo, el Estado parte debe instaurar mecanismos de rendición de cuentas efectivos e independientes sobre las actividades de dichos servicios.

67. El Comité considera prioritario que las instituciones responsables de la identificación de personas fallecidas instauren mecanismos de coordinación interinstitucional sistemática, conforme a los lineamientos de los protocolos homologados de búsqueda e investigación.

68. El Comité resalta la urgencia de que en cumplimiento de sus funciones de conformidad con la Ley General: a) la Fiscalía General de la República cree un banco nacional de datos forenses, un registro nacional de personas desaparecidas no identificadas y no reclamadas y un registro nacional de fosas comunes y de fosas clandestinas; y b) se implemente el Sistema Único de Información Tecnológica e Informática, asegurando su interoperabilidad con otros registros.

69. Además, el Comité recomienda al Estado parte que implemente el banco nacional de datos forenses²⁴, y asegure su interoperabilidad con otros bancos de perfiles genéticos existentes en México y en otros países. En este sentido, el Estado parte debe incentivar a las autoridades nacionales a presentar perfiles de muestras de referencia

²⁰ Véase <https://www.gob.mx/segob/prensa/se-presenta-a-personas-integrantes-del-grupo-coordinador-del-mecanismo-extraordinario-de-identificacion-forense?idiom=es>.

²¹ Bruce Budowle y otros, "A standalone humanitarian DNA identification database system to increase identification of human remains of foreign nationals", *International Journal of Legal Medicine*, 134, 20392044 (2020). Disponible en: <https://doi.org/10.1007/s00414-020-02396-9>.

²² El Comité toma nota de la información recibida después de la visita de que el 31 de marzo de 2022, el Presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, firmó la iniciativa de reforma que propone la creación del Centro Nacional de Identificación Humana. Según la información proporcionada, dicha iniciativa fue remitida al Poder Legislativo para que se abra el proceso de participación con las familias de personas desaparecidas, la sociedad civil y las personas expertas.

²³ Un sistema multidisciplinario de identificación forense para los casos de desaparición, cuyo objetivo es analizar toda la información forense disponible, priorizando procedimientos técnicos que aumenten las probabilidades de identificación.

²⁴ Ley General, art. 19.

familiar de personas desaparecidas para su búsqueda en los sistemas existentes por medio de la comparación de las muestras de referencia ADN de sus familias con los perfiles de ADN de los restos humanos no identificados dentro de los sistemas de base de datos nacionales de los países potencialmente relacionados con los casos²⁵. El Estado parte también debe promover la instauración de acuerdos, mecanismos y prácticas con todos los países vecinos para multiplicar las opciones de cruces de datos genéticos, garantizando el pleno respeto de los principios de protección de los datos individuales de conformidad con el artículo 19 de la Convención.

70. El Estado parte debe garantizar que toda persona fallecida sin identificar sea inhumada en fosas individuales con información detallada y registrada en una base de datos operativa. Además, debe asegurar que los cuerpos de las personas fallecidas sin identificar no serán entregados a las universidades u otras entidades que las puedan hacer desaparecer.

71. El Comité invita al Estado parte a adoptar protocolos de actuación de las distintas disciplinas forenses, incluso para la notificación de identificación y entrega digna de los restos de las personas desaparecidas.

G. Facilitar el acceso a la búsqueda, verdad, justicia y reparación con enfoque diferencial

72. Actualmente, la inaplicación de los marcos legales e institucionales existentes, que ya ha sido señalada, constituye una seria limitación al acceso a la búsqueda, verdad, justicia y reparación. A ello se suma la actitud pasiva de muchas instituciones judiciales frente a las desapariciones. Además, según la información recibida, el entendimiento vigente de la distribución competencial entre el Estado federal y las entidades federativas en materia de atención a víctimas genera un trato desigual en el acceso a los derechos a la justicia y a la verdad. Ello es debido a que los servicios ofrecidos y la atención prestada dependen en muchos casos de las normas, prácticas y decisiones adoptadas a nivel estatal.

73. Esta situación es particularmente preocupante para algunos grupos de la población en situación de vulnerabilidad, tales como las mujeres, niñas y niños, personas indígenas, personas con discapacidad, personas migrantes, personas adultas mayores, personas de comunidades rurales y personas LGBTIQ+, que se enfrentan a obstáculos geográficos, idiomáticos y de carácter discriminatorio, entre otros. Durante la visita del Comité una víctima relató, por ejemplo, las dificultades encontradas para explicar a su sobrina, sorda, que su padre había sido desaparecido: “Siempre es difícil explicar lo que es la desaparición. Para una niña que no puede escuchar, es peor. Nosotros no sabemos hablar el lenguaje de señas. Y las autoridades a cargo del caso tampoco. Pedimos apoyo, pero la persona que sabe hablar el lenguaje de señas casi nunca viene. La niña solo llora, llora y llora, o se queda en el silencio [...]. Nadie sabe qué hacer”.

74. En vista de lo anterior, el Comité recomienda al Estado parte que garantice el acceso de las víctimas, en condiciones de igualdad, a la búsqueda, la justicia, la verdad y la reparación, revisando cuando sea pertinente la distribución competencial entre el Estado federal y las entidades federativas en materia de atención a las víctimas.

75. En este contexto, el Estado parte debe tomar en cuenta y atender las necesidades específicas de las víctimas, con enfoque diferencial. También debe atender las causas de los obstáculos existentes, incluso a través de amplias campañas de prevención y lucha contra la discriminación.

²⁵ Véase en particular la base de datos Humanitarian DNA Identification Database del Centro de Identificación Humana de la Universidad del Norte de Texas (Estados Unidos de América).

H. Reconocer el papel de las víctimas y atender debidamente sus necesidades de atención y protección

76. El impulso y la lucha diaria de las víctimas han sido indispensables para lograr los avances referidos en este informe. El papel central de las víctimas está claramente establecido en el artículo 24 de la Convención y en los principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas, así como en la legislación nacional (Ley de Víctimas y Ley General). Sin embargo, la participación de las víctimas en los procesos parece depender principalmente de la voluntad de los servidores públicos encargados de atenderles.

77. Paralelamente, las familias y allegados de las personas desaparecidas siguen cumpliendo funciones de búsqueda e investigación que le competen al Estado. Sin perjuicio del apoyo que reciben de la Comisión Nacional de Búsqueda²⁶, en muchos casos siguen realizando estas actividades sin el acompañamiento de las autoridades y sin contar con la protección que necesitan. El Comité celebra los avances alcanzados gracias al Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, pero las necesidades de protección de las víctimas quedan insuficientemente atendidas. El Comité lamenta profundamente que desde diciembre de 2010 hasta la fecha al menos 13 personas buscadoras fueron asesinadas, presuntamente en represalia a sus labores de búsqueda (6 personas desde 2018)²⁷. A ello se suman decenas de incidentes de seguridad cotidianos como actos de seguimiento, vigilancia, persecución, desapariciones y tortura cometidos en contra de víctimas o sus acompañantes por haber denunciado una desaparición o participar en acciones de búsqueda e investigación.

78. A comienzos de 2013, entró en vigor la Ley de Víctimas. De conformidad con esta ley, se creó el Sistema Nacional de Atención a Víctimas, como espacio de articulación de instituciones, y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, como un órgano descentralizado (semiautónomo) de la Administración Pública Federal y dirigido por una persona titular, nombrada por el Congreso. La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas cuenta con 32 Centros de Atención Integral en todo el país.

79. En los casos de personas desaparecidas, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y las Comisiones Locales de Atención a Víctimas tienen competencia, entre otros, la canalización a instituciones de salud, apoyo psicológico, representación legal en los procesos de investigación, cobertura de gastos de viaje para revisión de carpetas de investigación y cobertura de gastos derivados de un desplazamiento por ataques o amenazas. Sin embargo, después de casi nueve años de la adopción de la Ley de Víctimas, sus resultados han sido muy criticados.

80. En primer lugar, el Sistema Nacional de Atención a Víctimas solo se ha reunido una vez en 2015. Como consecuencia, no hay corresponsabilidad institucional en la atención, en áreas como salud, desarrollo social o educación; y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas no cuenta con medios para que otras instituciones se vinculen en estos procesos, lo que provoca que las víctimas queden desatendidas.

81. En segundo lugar, si bien en principio la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas únicamente abarca la atención y reparación de casos ante el fuero federal, excepcionalmente puede intervenir si el estado correspondiente no cuenta con los medios para atender los derechos de las víctimas²⁸. Sin embargo, varias de las personas entrevistadas durante la visita denunciaron que esta atracción de casos locales se suele ejercer de forma discrecional.

82. Varios interlocutores del Comité denunciaron que la política de atención y reparación a las víctimas se enfoca excesivamente en el pago de dinero, entendiendo la reparación únicamente como indemnización. Esto ha provocado que, a pesar de la situación dramática

²⁶ Del 8 de febrero de 2019 al 4 de noviembre de 2021, la Comisión Nacional de Búsqueda ha implementado 2.260 jornadas de búsqueda en campo, en 28 entidades federativas y 314 municipios, e incluyen 18 búsquedas en contextos acuáticos.

²⁷ Durante la elaboración del presente informe, el Comité recibió con profundo dolor información sobre el homicidio de Ana Luisa Garduño Juárez, ocurrido el 27 de enero de 2022.

²⁸ Véase el artículo 86 de la Ley General de Víctimas.

en la que se encuentran las víctimas, la atención que se les brinda sea extremadamente limitada y no cubra sus necesidades reales. Miles de ellas quedan desatendidas.

83. La falta de recursos de las comisiones de atención a víctimas ha sido mencionada de forma reiterada: cinco de las entidades federativas²⁹ todavía no cuentan con una Comisión estatal y la mayoría de las que existen carecen de recursos humanos y financieros. El presupuesto de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas ha sido reducido en los últimos años, lo cual limita cada vez más su capacidad de intervención. Adicionalmente, el fondo presupuestal creado por la Ley de Víctimas bajo la figura de un fideicomiso fue eliminado por el Gobierno en 2020, junto a una gran cantidad de fideicomisos públicos. Por lo tanto, el presupuesto de atención a víctimas ha quedado indefinido lo cual ha imposibilitado cubrir los gastos afrontados por las víctimas como, por ejemplo, los realizados para viajar hasta la Ciudad de México para consultar las carpetas de sus casos.

84. Muchos asesores jurídicos llevan cientos de casos, lo que les impide brindar la debida asistencia a las víctimas. Además, interlocutores del Comité señalaron que los criterios aplicados para otorgar apoyo no son adaptados a las víctimas de desaparición. Así, por ejemplo, mencionaron que los resultados académicos exigidos para acceder a becas de estudio son muy difíciles de conseguir en un contexto familiar destrozado por una desaparición. Ante ello, los hijos e hijas de personas desaparecidas frecuentemente han de abandonar sus estudios, situación que se convierte en un factor de revictimización.

85. Supuestamente, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas debe asumir los costos de las reparaciones con fondos propios, ya que las instituciones y dependencias responsables de violaciones de derechos humanos no los cubren. Sin embargo, carece de los recursos necesarios para hacerlo. De hecho, en la mayoría de los casos, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y las comisiones estatales no tramitan las solicitudes de medidas de reparación.

86. Varias personas denunciaron que los agentes de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y de las comisiones estatales no asumen el papel de representantes de las víctimas y que no siempre tienen los conocimientos necesarios para orientar debidamente a las víctimas de desaparición. Como no existe un sistema de asistencia judicial para las víctimas, varias organizaciones no gubernamentales y colectivos han desarrollado proyectos para suplir este vacío institucional. No obstante, su apoyo depende de recursos temporales, lo cual limita su capacidad de intervención.

87. Muchas víctimas mencionaron las dificultades que enfrentan para acceder a los servicios médicos que necesitan para tratar los problemas de salud que sufren como consecuencia de las desapariciones, tales como depresión, enfermedades cardiovasculares, desarreglos hormonales graves o cáncer; y pocas de las víctimas reciben el apoyo psicológico que necesitan. Al respecto, los impactos transgeneracionales de la desaparición y la situación de los hijos de las personas desaparecidas son particularmente preocupantes. Múltiples testimonios relataron casos de depresión y suicidio. Como comentó una abuela: “mis nietos no logran entender que sus padres fueron desaparecidos. Están convencidos de que los abandonaron. Esto les desespera y ya no son de este mundo [...]. Mi nieto de 11 años ahora se juntó con la delincuencia organizada. Piensa que allí le darán información sobre sus padres. Estoy desesperada. Los hijos de las personas desaparecidas son los olvidados del sistema”.

88. Además, el Comité recibió alegaciones de persecución en contra de los representantes de las víctimas, tales como diligencias de investigación ordenadas y practicadas arbitrariamente en contra de víctimas, personas defensoras de derechos humanos y periodistas. Un ejemplo de ello se manifiesta en el caso paradigmático de San Fernando. Al Comité le preocupan este tipo de prácticas, que constituyen una violación de los derechos de estas personas y comprometen la responsabilidad del Estado.

89. El Comité expresa su más profunda condena por los actos vandálicos que fueron cometidos en un lugar de memoria para las personas desaparecidas en Guadalajara tras su conversación con colectivos de víctimas durante la visita.

²⁹ Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Hidalgo y Oaxaca.

90. El Comité reitera al Estado parte su obligación de prevenir y sancionar las acciones que criminalizan, intimidan, persiguen y estigmatizan a las personas desaparecidas, sus familiares o las personas que los acompañan, incluyendo campañas de sensibilización³⁰. También debe garantizar la investigación de las agresiones e intimidaciones y sancionar a los perpetradores a fin de erradicar la impunidad de estos actos.
91. Además, el Comité insta al Estado parte a fortalecer de forma inmediata el sistema de protección de víctimas para garantizar la seguridad de los familiares y sus acompañantes. Para ello, el Estado parte debe fortalecer el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, así como los mecanismos federales y estatales de protección de víctimas. En este contexto, el Estado parte debe asegurar de forma prioritaria la realización de análisis de riesgos de colectivos y familiares involucrados en procesos de búsqueda, investigación y acompañamiento a las víctimas de desaparición, así como una respuesta rápida y efectiva a los incidentes de seguridad.
92. El Comité considera prioritario que las autoridades estatales y federales creen comisiones ejecutivas de atención a víctimas en todas las entidades federativas que todavía no tienen y brinden el apoyo material y sustantivo que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y las comisiones locales de atención a víctimas requieren para cumplir con sus funciones.
93. El Comité también considera urgente reformar el funcionamiento del sistema de apoyo a las víctimas. Invita al Estado parte a revisar la Ley de Víctimas y los criterios de asignación del apoyo aplicados por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas con el fin de multiplicar el número de familias beneficiarias, diversificar el tipo de apoyo ofrecido y asegurar su plena adaptación a las necesidades de las víctimas, con enfoque diferencial. Dichas revisiones deben establecer principios y mecanismos para prevenir cualquier forma de abuso del sistema.
94. Además, el Estado parte debe clarificar los procesos y responsabilidades de las instituciones y del Poder Ejecutivo, asegurando su involucramiento real en la materia.
95. Asimismo, el Estado parte debe asegurar que todas las autoridades actúen basándose en criterios claros y conformes al artículo 24 de la Convención, para facilitar la participación de las víctimas, así como su acceso a la información en todos los procesos relacionados con sus casos.
96. El Estado parte debe garantizar un sistema de asistencia jurídica efectivo para las víctimas, que esté disponible cada vez que sea necesario en los procesos relacionados con sus casos.
97. Además, es urgente la creación de un programa nacional de reparaciones, previsto en el proyecto de reforma a la Ley General de Víctimas. Dicho programa debe promover una visión integral de la reparación, con enfoque diferencial, que abarque todas las formas de reparación contempladas en el artículo 24, párrafo 5, de la Convención y clarificar las responsabilidades institucionales de todas las autoridades involucradas.
98. El Comité considera imprescindible que el Estado parte garantice el cese inmediato de cualquier práctica de investigación ilegal y arbitraria en contra de las víctimas, las personas defensoras de derechos humanos y los periodistas involucrados en los procesos de búsqueda e investigación, e investigue y sancione dichas prácticas.
99. El Comité también recuerda que la solidaridad y empatía con las víctimas deben ser una prioridad para la sociedad en su conjunto.

³⁰ CED/C/MEX/OAI/1, párr. 27.

100. Nadie que haya participado o contribuido con información al Comité podrá ser objeto de intimidación o represalias. Los Estados partes son los principales responsables de prevenir y evitar tales actos en contra de personas y grupos que traten de cooperar, cooperen o hayan cooperado con el Comité³¹.

I. Proteger a los servidores públicos involucrados en las búsquedas e investigaciones

101. Durante la visita, el Comité también recibió testimonios de la situación de inseguridad y el impacto de esta sobre los servidores públicos a cargo de las búsquedas e investigaciones. Varias personas entrevistadas señalaron un aumento de actos de seguimiento, vigilancia, persecución, amenazas y tortura cometidos en su contra. Estos actos han obligado a la Comisión Nacional de Búsqueda a suspender varias acciones de búsqueda en Guanajuato, Michoacán, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas. Si bien la Comisión Nacional de Búsqueda, las comisiones locales cuentan para las jornadas de búsqueda con el apoyo de cuerpos de seguridad federales o estatales, dicha protección no cubre otros puntos vulnerables, como los trayectos de traslado a los lugares de búsqueda, los lugares de pernocte, los hogares de las personas que viven en la zona y, por ende, sus familiares.

102. Cuando deben postergar diligencias por motivos de seguridad, los agentes también deben manejar la frustración legítima de las víctimas. Como dijo un agente entrevistado: “queremos avanzar, buscar y localizar a las víctimas, ojalá con vida. Pero cuando las vidas de los familiares y agentes están en juego, debemos aceptar nuestras limitaciones. Muchas veces, las víctimas piensan que invocamos los riesgos como disculpa para no hacer nuestro trabajo. No es así. Su frustración nos invade día y noche, pero no somos superhéroes”.

103. **El Estado parte debe garantizar la protección permanente de los servidores públicos dedicados a la búsqueda e investigación y establecer un programa de protección integral para ellos. Deberán tomarse particularmente en cuenta los riesgos latentes en los lugares donde la delincuencia organizada haya advertido que no les permitirá seguir con sus actividades o cumplir con sus funciones.**

J. Atender las deficiencias de los registros como estrategia de prevención y erradicación de las desapariciones

104. El Comité observa que las estrategias implementadas hasta ahora por el Estado parte han abordado a las desapariciones forzadas desde la perspectiva de sus consecuencias, sin combatir y atender sus causas. La prevención de las desapariciones debe constituir un eje transversal de la política nacional.

105. A lo largo del presente informe se ha resaltado la importancia de los registros para identificar y visibilizar claramente las distintas formas de desapariciones que ocurren en el país, así como para establecer estrategias eficientes de búsqueda, investigación, atención a las víctimas y erradicación de este flagelo. Los registros deben también contribuir de forma esencial a la prevención de las desapariciones.

106. Los registros de las personas privadas de libertad requieren una atención especial e inmediata en este sentido. Si bien todos los centros de detención federales y estatales y estaciones migratorias visitadas por el Comité cuentan con registros, estos no siempre contienen la información requerida por los artículos 17 y 18 de la Convención. Además, pueden pasar varios meses entre la llegada de una persona a un centro y el ingreso de sus datos en el registro. El Comité también fue testigo de “problemas técnicos” de dichos registros, los cuales impiden el acceso a datos supuestamente registrados. Este tipo de deficiencias afectan a la fiabilidad de los resultados de las consultas realizadas para buscar a una persona desaparecida. Adicionalmente, la falta de interoperabilidad de los registros de las personas privadas de libertad con el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, las bases del Instituto Nacional de Migración y otros registros, vuelve los plazos

³¹ Véanse la resolución 42/28 del Consejo de Derechos Humanos y [CED/C/8](#).

de consulta incompatibles con la urgencia con la que es necesario actuar para localizar a una persona desaparecida.

107. Le preocupa al Comité que, para referirse a los migrantes detenidos en las estaciones migratorias, se utilicen eufemismos como los de “personas rescatadas” o “alojadas temporalmente”, lo que provoca que no figuren en los registros de personas privadas de libertad.

108. Los registros de huellas dactilares constituyen una herramienta esencial para la búsqueda e identificación de las personas desaparecidas. Al respecto, el Comité reconoce la importancia del convenio de colaboración suscrito entre el Instituto Nacional Electoral y la Comisión Nacional de Búsqueda que permite la identificación de personas desaparecidas e identificación de cadáveres y restos humanos gracias a la confrontación de huellas dactilares con los registros del Instituto Nacional Electoral. Sin embargo, dicho sistema no es aplicable a los menores de edad, que no pueden obtener la credencial de elector, ni a las personas que no han tramitado la credencial de elector. Para ellos, el acta de nacimiento es el único medio de identificación y no contiene la información necesaria para realizar las confrontaciones en caso de desaparición.

109. El Comité insta al Estado parte a adoptar medidas de prevención integral para atender y combatir las causas de la desaparición de personas y apuntar a la erradicación de esta. En esta perspectiva, debe tomar en cuenta los análisis de contexto desarrollados en los procesos de búsqueda e investigación para identificar los factores de riesgo, los patrones y las prácticas delincuenciales. Con la misma perspectiva, las autoridades federales y estatales deben fortalecer el análisis de la información relativa a las personas que fueron localizadas con vida (perfiles, tiempos transcurridos entre la desaparición y la localización o circunstancias en las que fueron localizadas).

110. El Comité insta al Estado parte a que no utilice eufemismos que oculten la verdadera condición de las personas internadas en las estaciones migratorias, quienes deberán quedar anotadas en los registros de las personas privadas de libertad, conforme al artículo 17 de la Convención.

111. El Comité reitera sus recomendaciones³² e insta al Estado parte a: a) facilitar el acceso inmediato de cualquier autoridad competente a todos los registros de detención y de personas privadas de libertad, en especial a las comisiones de búsqueda; b) establecer un registro unificado que incluya a todas las personas privadas de libertad, incluso en las estaciones migratorias, que sea completo, fiable, actualizado, confidencial, con mecanismos de control y supervisión que permitan dar certeza de la información; y c) establecer controles efectivos en relación con el registro de personas privadas de libertad en instituciones privadas como hospitales, residencias psiquiátricas, centros de día, centros de desintoxicación y rehabilitación para usuarios de drogas, instituciones de asistencia y cuidados alternativos de niños, niñas y adolescentes y de personas con discapacidad. Estos controles deben incluir el censo de dichas instituciones y el registro de las personas que permanecen en ellos.

112. El Comité urge al Estado parte a establecer un registro único de identificación de personas en el que se ingresen las huellas dactilares, fotografía y los datos de la persona que sean relevantes para su identificación desde su nacimiento hasta su defunción. En tanto no se cuente con una cédula de identidad única, se debe implementar un sistema informático interoperable para que el procedimiento de confrontación de huellas dactilares se realice de manera expedita. En ambos casos, el Estado debe tomar en cuenta lo establecido en el artículo 19 de la Convención para la protección de los datos personales.

II. Conclusión

113. Para que en México la desaparición deje de ser el paradigma del crimen perfecto es urgente dar respuesta a todas las cuestiones identificadas en el presente informe,

³² CED/C/MEX/CO/1, párr. 35; y CED/C/MEX/OAI/1, párr. 31.

tanto para los casos que se iniciaron en el pasado, como para los perpetrados recientemente.

114. En esta perspectiva, la prevención debe ser el centro de la política nacional y se debe concebir como una política de Estado que aborde todos los puntos resaltados en el presente informe con una perspectiva de corto, mediano y largo plazo basada en la identificación de las causas estructurales que subyacen en las desapariciones forzadas.

115. La política nacional de prevención y de erradicación no debe limitarse a la prevención operativa, destinada únicamente a evitar amenazas concretas de las desapariciones y otras violaciones de los derechos humanos, o tan solo a reducir las desapariciones en curso. Se trata de impedir las violaciones sistémicas y combatir la impunidad de las desapariciones forzadas, tanto de las presentes como de las del pasado.

116. Finalmente, el Comité expresa su agradecimiento por la cooperación y facilidades brindadas por México antes de la visita y durante el transcurso de esta. También confía en que el Estado parte cumplirá las obligaciones de la Convención, implementará las recomendaciones contenidas en el presente informe y dará solución al flagelo de las desapariciones forzadas en México. El Comité reitera su plena disposición para cooperar en ese proceso.

117. En virtud del artículo 97, párrafo 2, de su reglamento, el Comité le otorga al Estado parte un plazo de cuatro meses para presentar las observaciones que considere oportunas sobre el presente informe. Dichas observaciones se harán públicas en la página web del Comité. Transcurrido este plazo, el Comité dará seguimiento a la implementación de sus recomendaciones de conformidad con lo establecido en el artículo 29, párrafo 4, de la Convención y el artículo 98 de su reglamento, ello en coordinación y cooperación con el Estado parte y los diversos actores implicados.
