



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 el 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 protagónico 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 redundando 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.
