

PRÓLOGO

A ESTA EDICIÓN

Las desapariciones forzadas en México dentro del contexto latinoamericano

Las desapariciones forzadas no pueden ser entendidas sin asociarlas a América Latina y México no es una excepción. Para mejor o para peor, la región ha estado siempre presente en la utilización de esta política y técnica del terror o la vanguardia de su combate. En 2015, el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias celebra su 35° aniversario. Y cada aniversario es un momento apropiado para reflexionar sobre lo que se ha logrado, lo que se ha aprendido y lo que queda por hacer. A través del Grupo de Trabajo podemos ver a América Latina, y por supuesto México no puede quedar al margen, como un espacio donde el uso de las desapariciones forzadas fue (o lamentablemente aún es en ciertas áreas) generalizada, pero también un lugar en donde se han presentado las respuestas más eficaces para superarlas y donde nuevos tipos de resistencia y esperanza van de la mano con las exigencias de la verdad, la justicia y la reparación.

El Grupo de Trabajo, creado en 1980, fue el primer mecanismo especializado en materia de derechos humanos dentro de Naciones Unidas. Fue establecido en gran parte, pero no únicamente, en respuesta a las desapariciones en Argentina y Chile. El Grupo fue creado por los Estados gracias a la labor de las víctimas, fundamentalmente latinoamericanas, y a pesar de una intensa y feroz resistencia de la dictadura argentina. Y por eso no sorprende que su primer visita, en 1982, haya sido a un país latinoamericano, precisamente a México.

Es notable que las víctimas latinoamericanas se dirigieran a las Naciones Unidas después de que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos hiciese su histórica visita a la Argentina en 1979. Esta visita, y el posterior informe de la Comisión, constituyen un hito en la historia del movimiento de derechos humanos. La visita y el informe demuestran cuán útiles son estas herramientas para desenmascarar las desapariciones forzadas, para sensibilizar a la comunidad internacional acerca de la práctica, para conceptualizar y documentar desapariciones y para legitimar y proteger a los familiares y sus organizaciones. El informe que esta publicación contiene sobre la visita del Grupo de Trabajo a México en 2011 y el informe de seguimiento de 2015, procura cumplir algunos de esos objetivos: presentar un diagnóstico objetivo e imparcial, ofrecer una agenda de trabajo al Estado mexicano para superar los escollos encontrados, entablar un diálogo fructífero con las autoridades mexicanas, interactuar con las organizaciones de la sociedad civil y las víctimas. Obviamente la compilación de instrumentos e informes de esta publicación también busca seguir alentando la apertura demostrada por el

7

UNA MIRADA
DESDE LOS
ORGANISMOS
DEL SISTEMA DE
NACIONES UNIDAS

Estado mexicano al diálogo, monitoreo, asistencia e incluso, cuando necesaria, a la crítica internacional. Esta disposición, muy saludable por cierto, refleja el grado de madurez tanto del Estado como de la sociedad mexicana para buscar, en línea con la cooperación de los actores internacionales, las mejores respuestas a los desafíos que perduran en materia de desapariciones forzadas.

La publicación en sí misma es parte de una forma de diálogo desde las Naciones Unidas. Y no es casualidad que la realice la Oficina en México del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la cual desde su establecimiento ha desempeñado un papel activo en la defensa, promoción y difusión de los derechos humanos, en el asesoramiento para el diseño, implementación y seguimiento de políticas públicas, en la elaboración de diagnósticos y en el monitoreo, en la capacitación y sensibilización, y siempre ha prestado particular atención a las desapariciones forzadas. El invaluable apoyo profesional que esta Oficina ha dado a los Relatores, Expertos Independientes y Grupos de Trabajo del Consejo de Derechos Humanos es admirable e irremplazable. Cumple, como pocas, el rol de ser un auténtico canal de comunicación entre el Estado, el Gobierno, la sociedad civil y los procedimientos especiales del Consejo. En mi experiencia personal, es el tipo de Oficina cuyo ejemplo debería replicarse en otros países y regiones. Asimismo, es notable que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos aporte su apoyo decidido para que este libro sea editado y difundido. A partir de la creación en 1990 del Programa sobre Presuntos Desaparecidos, la CNDH ha sido uno de los importantes canales de diálogo entre el Grupo de Trabajo y México.

Como decíamos, cuando la OEA, bajo la presión de la dictadura, se negó a condenar a la Argentina en 1979, tras la visita de la Comisión, los defensores de los derechos humanos y familiares de los desaparecidos llevaron sus esfuerzos a Naciones Unidas. Desde entonces, el Grupo de Trabajo ha llevado a cabo su tarea en una relación con los Estados que puede decirse es compleja y que puede ir desde la indiferencia, la resistencia o el ataque hasta la cooperación, sea ésta simplemente discursiva o, por el contrario, un diálogo y cooperación sustantivos. El lector podrá, en función de la lectura de los distintos informes y observaciones aquí publicados, evaluar el tipo de relación que se desprende entre el Estado mexicano y los organismos internacionales de protección de los derechos humanos en lo que se refiere a las desapariciones forzadas.

8

LA DESAPARICIÓN
FORZADA EN
MÉXICO

La experiencia latinoamericana nos muestra que la desaparición forzada de personas es una técnica de terror. Las víctimas no desaparecen voluntariamente o por accidente. Son las víctimas de un delito y un crimen internacional. En América Latina las desapariciones forzadas han sido tradicionalmente parte de la estrategia en contra de los llamados grupos subversivos o terroristas, una estrategia utilizada por las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Seguridad, los servicios de inteligencia, o de grupos paramilitares que actúan con la cooperación, la tolerancia, o la

acquiescencia del Estado. En general, en nuestra región, las desapariciones forzadas se utilizaron como una política de Estado a raíz de la doctrina de seguridad nacional, como sucedió en México durante la llamada “Guerra Sucia”. A menudo, la práctica se desarrolló como un esfuerzo coordinado entre varios Estados, siendo el ejemplo arquetípico la Operación Cóndor en el Cono Sur. Hoy, en algunos países de la región, las desapariciones ocurren en otros contextos que requieren un replanteamiento de sus contornos. Sólo tenemos que pensar en las desapariciones llevadas a cabo por los grupos del crimen organizado y los cárteles de la droga en México, en muchos casos con la colaboración de funcionarios del Estado. O las desapariciones en contextos de inmigración irregular, tráfico o trata de personas.

Por desgracia, el uso de las desapariciones forzadas continúa y se ha globalizado. En el último informe del Grupo de Trabajo se reportaron nuevas desapariciones en 21 países (incluido México, lamentablemente). Y el Grupo de Trabajo también informó que en su base de datos tiene casos de desapariciones de 88 países. Sin embargo, hay algunos indicios alentadores en nuestra región. Por ejemplo, las desapariciones forzadas fueron utilizadas en el contexto de la “guerra contra el terrorismo” después del 11 de septiembre de 2001 a través del programa de la Central de Inteligencia de los Estados Unidos (CIA) “extraordinary rendition” o “rendición extraordinaria”, pero América Latina, según la información disponible, es la única región del mundo en la que ningún país ha cooperado o asistido a la CIA en desaparecer personas a través de la “rendición extraordinaria”. La negativa de América Latina para participar en esta práctica se debe a varias razones, pero no hay duda de que una de ellas es los importantes avances que se han realizado, la concienciación creciente que existe en torno a su carácter repudiable y la experiencia traumática que el fenómeno de las desapariciones ha dejado y continúa dejando en nuestras sociedades.

Durante los primeros años de su existencia, el Grupo de Trabajo no contaba con instrumentos legales que definiesen las desapariciones forzadas. Salvo las contribuciones de la Comisión Interamericana tampoco había claros precedentes sobre las desapariciones forzadas. Por esta razón, una gran parte de los esfuerzos pioneros del Grupo se centraron en la definición del fenómeno y en establecer principios jurídicos para, sobre todo, prevenir, investigar, sancionar y erradicar este crimen internacional. Desde su primer informe, el Grupo de Trabajo reafirmó el derecho inalienable de las familias a conocer la verdad acerca de la suerte de sus seres queridos. También el Grupo de Trabajo comenzó a explorar aspectos particulares de las desapariciones forzadas. En su primer informe, el Grupo de Trabajo identificó el fenómeno de la desaparición de las mujeres embarazadas y los niños que nacen durante su desaparición, así como de los bebés que fueron tomados ilegalmente por los captores. E indicó también que las desapariciones forzadas no violan sólo derechos civiles y políticos sino también derechos económicos, sociales y culturales. En los años siguientes, en parte influido por situaciones en América Latina, el

Grupo de Trabajo desarrolló estudios innovadores sobre las exhumaciones y las reparaciones en los casos de desapariciones forzadas. Sin lugar a dudas, su interacción y experiencia en la región y en otras partes del mundo, explica parcialmente, la permanente insistencia del Grupo de Trabajo de que la impunidad perpetúa las desapariciones forzadas.

Desde 1980 a la actualidad, un número importante de países de América Latina han impulsado el desarrollo progresivo del derecho internacional en la lucha contra las desapariciones forzadas. América Latina estuvo a la vanguardia de los debates que llevaron a la adopción en 1992 por parte de las Naciones Unidas de la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas de 1994 y la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas aprobada por las Naciones Unidas en 2006. Asimismo, América Latina contribuyó a la creación de la Corte Penal Internacional, en 1998, y la inclusión de la desaparición forzada como uno de los crímenes internacionales sobre los cuales la Corte Penal Internacional tiene jurisdicción. México ha ratificado todos estos tratados y constitucionalmente les ha otorgado un rango jerárquico especial. Sin embargo, como el propio Informe del Grupo de Trabajo que se publica aquí resalta, la ratificación sin plena implementación no es suficiente.

La misma línea de legislar el delito de desaparición forzada se refleja a nivel nacional. Hoy en día un gran número de los códigos penales latinoamericanos incluyen un delito autónomo de desaparición forzada. En México se ha avanzado en algunos estados y se espera que la reciente reforma constitucional culmine prontamente el proceso con una ley general sobre desapariciones forzadas tal como el Grupo de Trabajo recomendó. Esta tendencia legislativa se acompaña también, con marcadas disparidades, del esfuerzo en toda la región a fin de llevar a los responsables de desapariciones forzadas a la justicia. Si bien países como Argentina y Chile están a la vanguardia de esta lucha por asegurar la justicia, también podemos ver algunos impresionantes avances en otros países. Ex jefes de Estado, como Alberto Fujimori del Perú están en la cárcel en parte por su responsabilidad de mando en las desapariciones forzadas. En Guatemala, Efraín Ríos Montt fue juzgado y condenado por genocidio (incluidos los actos de desapariciones forzadas) a pesar de que su condena fue posteriormente anulada. En Colombia, con importantes bolsones de impunidad y a veces con graves retrocesos, se han hecho avances en términos de responsabilidad individual de quienes cometen este grave delito. Pero aún así, hay un largo camino por recorrer en otros países como El Salvador, Guatemala, Brasil, Uruguay, Honduras y Paraguay. Lamentablemente, como dice el Grupo de Trabajo, en México existe aún un patrón crónico de impunidad en materia de desapariciones forzadas.

El Grupo de Trabajo sabe, en parte debido a la experiencia de América Latina, que la familia de cada una de las personas que han desaparecido ha buscado, busca y

continuará con la búsqueda de su ser querido hasta esclarecer su suerte o paradero. El Grupo de Trabajo cuenta en su base de datos con más de 43.000 casos de desapariciones forzadas a nivel mundial; todavía no sabemos su suerte o paradero. Mantener un caso abierto en nuestra base de datos, por lo tanto, es sinónimo de un fracaso indeseado para el Grupo de Trabajo. Pero también es un fracaso para la comunidad internacional, para América Latina, para México y para el resto de los países en relación a sus propios casos. Hasta que no sepamos lo que pudo haberles sucedido y donde están los desaparecidos continuaremos con una deuda pendiente. ¿Cómo podemos salir adelante y superar este desafío? En América Latina tenemos ejemplos que puede servirnos de guía, como las Comisiones de la Verdad en prácticamente todos los países, los equipos de antropología forenses en Argentina, Perú, Guatemala o servicios especializados de medicina forense como en Chile o Perú, los planes nacionales de búsqueda, las comisiones nacionales para la búsqueda y/o de identidad, por mencionar unos pocos. El Informe del Grupo de Trabajo y otros documentos que se publican en la presente obra contienen recomendaciones puntuales para México. Las víctimas (entendidas no solo como la persona que desaparece sino también toda aquella que sufre un daño a consecuencia de la desaparición) tienen el derecho a la verdad, la justicia y la reparación. Y nosotros hemos aprendido, que la desaparición forzada es un delito que continúa hasta que la suerte, el destino o el paradero de la persona se esclarece. Y como tales, las desapariciones no son ni pueden ser consideradas como una cuestión del pasado.

La desaparición forzada es una forma compleja de la violación de los derechos humanos y su conceptualización y las obligaciones que surgen de ella han sido ampliamente definidas en las últimas tres décadas, no sólo por el Grupo de Trabajo, sino también por la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Los tres primeros casos presentados a la Corte fueron casos de desaparición forzada, aunque la Convención Americana sobre Derechos Humanos no trata específicamente de esta cuestión. Desde entonces, el Tribunal Interamericano ha desarrollado una muy amplia y progresiva doctrina sobre las desapariciones forzadas. La jurisprudencia de la Corte en cuanto a la naturaleza continua del delito de desaparición, el derecho a saber, el derecho a la reparación, el derecho a la justicia y la inaplicabilidad de las leyes de amnistía y la prescripción en los casos de desapariciones forzadas son contribuciones esenciales del sistema interamericano. Los casos mexicanos también le han permitido a la Corte refinar sus aproximaciones. Radilla Pacheco contiene múltiples avances en materias, tales como los deberes de investigación o la imposibilidad de utilizar la jurisdicción militar. O Campo Algodonero (caso de desaparición pero no necesariamente desaparición forzada) en materias tales como deberes de prevención, de investigación y reparación con perspectiva de género.

América Latina no sólo ha contribuido al desarrollo de estas prácticas y la adopción de medidas institucionales y jurídicas frente a las desapariciones forzadas. Sus sociedades, a través de las organizaciones de familiares y organizaciones de

derechos humanos, crearon, fortalecieron y desarrollaron el movimiento internacional de derechos humanos. Las Madres y Abuelas de Plaza de Mayo en Argentina, la Vicaría de la Solidaridad de Chile, FEDEFAM, y muchas organizaciones en todos los países crearon nuevas estrategias de resistencia contra las dictaduras y las injusticias cometidas durante las guerras civiles e incluso en contra de las desapariciones en contextos democráticos. Y hoy vemos nuevos modelos como H.I.J.O.S. en múltiples países. Y México no es la excepción y podemos mencionar a organizaciones dedicadas exclusiva o fundamentalmente a las desapariciones o con un trabajo consolidado y consistente en este área, como la Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos y Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos en México (AFADEM-FEDEFAM), Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos A.C. (CADHAC), Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en México (FUNDEM), la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, el Centro de Derechos Humanos Fray Juan de Larios, el Centro de Derechos Humanos de la Montaña “Tlachinollan”, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, por sólo mencionar algunas. Sus trabajos, iniciativas, alianzas estratégicas con actores internacionales han servido de modelo en otras partes del mundo. No es posible estudiar y concebir el movimiento de derechos humanos hoy sin analizar sus orígenes y consolidación durante los decenios de 1970, 1980 y 1990 en América Latina, principalmente en reacción a las desapariciones forzadas. Por último, no podemos entender este movimiento sin reconocer el papel protagónico de las mujeres que encabezan esta lucha. En México, Honduras, Guatemala, El Salvador, Colombia, Ecuador, Perú, Chile, Paraguay, Uruguay, Brasil, Argentina, como en tantos otros lugares, encontramos mujeres a la cabeza de la lucha por la verdad, la justicia, la reparación y la memoria de las víctimas de desapariciones forzadas.

Pero no estamos satisfechos. Hemos recorrido un largo camino, pero todavía queda mucho por recorrer. La desaparición forzada de los 43 estudiantes de Ayotzinapa es un claro llamado de atención para todos acerca de la dimensión y gravedad del problema que confrontamos y de la imperiosa necesidad de dar respuestas y adoptar políticas claras, coherentes, urgentes, eficientes, eficaces, participativas e inclusivas.