

**Ciudad de México, 30 de agosto de 2022**

**Integrantes del Comité contra la Desaparición Forzada (CED)**

***REF.: Proyecto de declaración “Actores no estatales y desapariciones forzadas en el contexto de la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas”***

El Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh), asociación mexicana civil sin fines de lucro fundada en 1988 con Estatus Consultivo ante el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, con un trabajo de defensa de casos de graves violaciones a los derechos humanos, nos dirigimos a ustedes con el fin de brindar nuestras contribuciones al proyecto de declaración en referencia adoptado por el Comité[[1]](#footnote-1). En particular, a partir de nuestra experiencia en el litigio de casos en el contexto de México y los estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, nos referiremos a algunos elementos que el Comité debe tomar en cuenta para considerar una desaparición cometida por actores no estatales como desaparición forzada.

A partir de lo anterior, ponemos a consideración de este Comité, la relevancia de incluir, a la luz de la sección 2 del proyecto de declaración, como una circunstancia para considerar que una desaparición cometida por actores no estatales, puede constituir una desaparición forzada, cuando en su intervención participan actores privados, como el crimen organizado, que sin tener un vínculo "orgánico" o explícito con agentes estatales, se benefician de la falta de actuación o permisibilidad de dichos agentes, lo que incluso se acreditaría cuando existe un patrón de actuación por dicho grupo, sin que los actores estatales actúen.

Esta circunstancia está especialmente presente en el contexto mexicano. Como constató el Comité en el informe sobre su visita a México en noviembre de 2021, en el país “se mantiene una situación generalizada de desapariciones en gran parte del territorio nacional, frente a la cual imperan una impunidad casi absoluta […]”[[2]](#footnote-2); y “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”[[3]](#footnote-3).

El CED ha señalado que entre los años 2006 y 2021 crecieron exponencialmente las desapariciones en México, lo que evidencia “la estrecha relación” entre el incremento de las desapariciones y la llamada “guerra contra el narcotráfico” iniciada por el gobierno en 2006 y por la cual se desplegó a las fuerzas armadas para realizar tareas de seguridad pública, práctica que “se mantuvo e incluso se ha agudizado en los siguientes sexenios”[[4]](#footnote-4). Según el Comité, “a partir de 2006 las desapariciones reflejan una gran diversidad de perpetradores, modalidades y víctimas”[[5]](#footnote-5). Este contexto ha sido también constatado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)[[6]](#footnote-6) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)[[7]](#footnote-7).

El Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias (GTDFI) ha reafirmado que en México “[u]n elevado número de secuestros y delitos con similitudes a las desapariciones forzadas son cometidos por grupos del crimen organizado. Sin embargo, no todas las personas desaparecidas habrían sido secuestradas por grupos del crimen organizado actuando de forma independiente; por el contrario, la participación del Estado en las desapariciones forzadas también está presente en el país”[[8]](#footnote-8).

En el caso particular de personas migrantes, el GTDFI ha observado la persistencia de secuestros y afirmado que como la mayoría permanecen impunes “es muy difícil determinar si estos casos pudieran calificarse como desapariciones forzadas”[[9]](#footnote-9) y que [h]asta que se realice una adecuada y completa investigación, no es posible aceptar que todos los secuestros de migrantes sean realizados exclusivamente por grupos del crimen organizado o descartar que no exista participación directa o al menos tolerancia o aquiescencia de funcionarios públicos”.

Asimismo, el Grupo de Trabajo ha subrayado que en el país la impunidad es generalizada y es un patrón crónico que favorece la perpetración de desapariciones forzadas[[10]](#footnote-10); y que muchos casos que podrían encuadrarse como desaparición forzada se reportan o investigan bajo otra figura, o ni siquiera se consideran como delitos, de manera que no se realiza una investigación adecuada para descartar que se trata de una desaparición forzada[[11]](#footnote-11). De acuerdo con el Grupo de Trabajo, las desapariciones “no pueden adjudicarse exclusivamente al crimen organizado sin una adecuada y completa investigación penal”[[12]](#footnote-12).

Por su parte, el Comité contra la Tortura ha expresado su preocupación por el progresivo aumento de desapariciones forzadas en México cometidas presuntamente por grupos criminales o particulares que actuarían con apoyo directo o indirecto de agentes estatales[[13]](#footnote-13).

El representante en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha señalado que en el país “[p]or mucho tiempo, las autoridades no sólo han intentado adscribir todas o casi todas las desapariciones al crimen organizado, sino ‘explicarlas’ como casos de simple falta de localización de personas que se fueron por su propia voluntad, “no localizadas” más bien que ‘desaparecidas’”[[14]](#footnote-14).

En este marco, según cifras oficiales, México suma más de 100 mil personas desaparecidas[[15]](#footnote-15). Si bien en ciertos casos se ha advertido directamente la participación de agentes estatales, gran parte de las desapariciones se asocian con el crimen organizado[[16]](#footnote-16), y en su mayoría no se investiga la posible vinculación o responsabilidad estatal, especialmente por aquiescencia u omisión[[17]](#footnote-17). Esto es relevante considerando que, como se ha referido, son diversas las formas de connivencia entre agentes estatales y grupos criminales, y puede ser complejo establecer con claridad el vínculo entre ambos al cometerse una desaparición.

En el país se ha popularizado el término “levantón” para referirse a la práctica de desaparición, especialmente con la participación de grupos criminales[[18]](#footnote-18). El propio GTDFI ha constatado que “[e]n muchas ocasiones, los casos de desapariciones forzadas son eufemística y popularmente denominados” de esta manera[[19]](#footnote-19). Desde la academia se ha señalado que los “levantones” son una estrategia en la que se vuelven indistinguibles los agentes estatales y los no estatales[[20]](#footnote-20).

En este panorama, cabe señalar que en gran medida el incremento de estas prácticas y la falta de investigación, llevó a que en 2017 se incluyera en la Ley General sobre desaparición[[21]](#footnote-21), no solamente el delito de desaparición forzada, sino también de desaparición cometida por particulares[[22]](#footnote-22), buscando que aquellas desapariciones cometidas por actores privados fueran igualmente investigadas (y desplegaran las acciones de búsqueda). Pese a la relevancia de reconocer la realidad del país mediante este marco normativo, la clasificación de desaparición cometida por particulares puede generar que en los hechos, se omitan investigaciones que atiendan a los diferentes vínculos y relaciones que ocurren entre el crimen organizado y las autoridades, lo que un entendimiento amplio de la aquiescencia, permitiría contemplar.

Frente a este panorama, consideramos importante tomar en cuenta los estándares interamericanos, particularmente en cuanto a la aquiescencia del Estado. Conforme a la jurisprudencia de la Corte IDH, cuando la desaparición es cometida por actores no estatales, lo decisivo es dilucidar “si una determinada violación […] ha tenido lugar con el apoyo o la tolerancia del poder público o si éste ha actuado de manera que la trasgresión se haya cumplido en defecto de toda prevención o impunemente”[[23]](#footnote-23). Así, refiere que “la aquiescencia generaría un nivel de responsabilidad más directo que aquel derivado del análisis del riesgo, [pues] comporta un consentimiento del Estado al accionar del particular, sea por la inacción deliberada o por su propio accionar al haber generado las condiciones que permitan que el hecho sea ejecutado por los particulares.”[[24]](#footnote-24)

Es decir, en casos en los que la desaparición haya sido cometida por actores no estatales, se configura responsabilidad del Estado en los siguientes supuestos: i) que el actor no estatal haya actuado con el apoyo o tolerancia de la autoridad (aquiescencia); o ii) que incluso sin mediar acción u omisión estrictamente relacionada con la violación, la autoridad haya omitido su deber de prevención frente a la violación en un contexto de riesgo.

La Corte IDH ha considerado la responsabilidad estatal por aquiescencia manifestada a través de diversas conductas, tanto de acción como de omisión, incluyendo: colaboración de elementos estatales en la violación, la tolerancia al actuar del grupo, la imposibilidad de haberse cometido la acción sin el apoyo de la autoridad, así como la existencia de conductas que propiciaron o permitieron los actos contrarios a la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)[[25]](#footnote-25). En todas ellas, lo relevante es que ya sea por acción u omisión, la conducta estatal posibilitó el actuar de los particulares o generó las condiciones para que ocurriera la violación.

En esta tesitura, la Corte IDH además ha enfatizado que al valorar la responsabilidad estatal por aquiescencia adquieren especial relevancia los elementos contextuales, indiciarios y circunstanciales, pues lo contrario equivaldría a permitir que el Estado se favorezca por su propio incumplimiento del deber de investigar[[26]](#footnote-26). Así, elementos importantes a considerar para establecer que una desaparición, que en primer término fue cometida por agentes no estatales, puede configurar desaparición forzada serían: elementos de contexto, patrones de actuación referidos por otras personas (instancias como comisiones de derechos humanos o de búsqueda o lo referido por otras víctimas), elementos indiciarios que refieran posible vinculación[[27]](#footnote-27) o en su caso elementos de conocimiento del riesgo, presunción de posible vínculo ante la falta de investigación. Elementos que aun cuando no muestran un claro vínculo de actuación, permiten analizar, de acuerdo con el contexto y patrones más amplios, la necesidad de indagar dichas desapariciones cometidas por particulares y su posible vinculación con actores estatales.

A partir de lo anterior, consideramos que el análisis respecto a la participación de actores no estatales en las desapariciones, como es el crimen organizado en el caso mexicano, más allá de los casos de clara relación de colusión y participación conjunta, debe considerar que, sin existir una clara relación jerárquica, ni órdenes explícitas por parte de las autoridades, así como tampoco necesariamente un esquema de completo control territorial en el que ejerzan facultades estatales, si pueden delinearse otras formas de responsabilidad estatal, derivadas de: (i) haber tenido conocimiento de un gran número de desapariciones en su territorio y no actuar diligentemente, es decir bajo el deber de prevención y conocimiento del riesgo; o (ii) de haber mantenido una inacción deliberada que facilitó la comisión de las desapariciones.

En virtud de lo anterior, sería relevante considerar en relación a la sección 4 del borrador, que obligación Estatal de investigar una desaparición cometida por actores no estatales en virtud del artículo 3, no se descarte que durante la investigación, puedan surgir indicios de responsabilidad estatal (aún tenues) ya sea por omisión, aquiescencia o incluso por prevención que no deben ser descartados. De conformidad con lo expuesto, consideramos que este Comité debe tomar en cuenta la diversidad y complejidad de formas de colusión, connivencia y grados de participación por medio de los cuales agentes del Estado se vinculan con actores no estatales que cometen desapariciones; en especial en contextos como el mexicano en el que las circunstancias y participación de actores son complejas y existe una situación generalizada de violencia, y concretamente de desapariciones, en la que grupos criminales tienen un rol preponderante, y en la que puede ser difícil establecer un nexo directo que vincule a los agentes estatales. La consideración de lo anterior, le permitirá a este Comité que al analizar casos de desaparición cometidas por particulares, se activen los mecanismos de supervisión y revisión internacional establecidos en la convención (en el marco de la Sección 5 del borrador), adaptándose a la realidad, y sin dejar de establecer, cuando así sea el caso, la responsabilidad estatal vinculada a dichas desapariciones, evitando que vínculos tenues pero existentes de relación entre actores privados y autoridades queden al margen de las obligaciones estatales a ser revisadas.

Para preguntas o más información, por favor póngase en contacto con nuestra Área Internacional en [internacional@centroprodh.org.mx](mailto:internacional@centroprodh.org.mx)

1. CED. *Call for inputs / comments on the Draft statement on “Non-State actors and enforced disappearances in the context of the Convention of the Protection of all Persons against Enforced Disappearances”*. Disponible en inglés en: <https://www.ohchr.org/en/calls-for-input/2022/call-inputs-comments-draft-statement-non-state-actors-and-enforced> [↑](#footnote-ref-1)
2. Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México al amparo del artículo 33 de la Convención, CED/C/MEX/VR/1, párr. 24. [↑](#footnote-ref-2)
3. *Ibíd.*, párr. 13. [↑](#footnote-ref-3)
4. *Ibíd.*1, párr. 11. [↑](#footnote-ref-4)
5. *Ibíd.* [↑](#footnote-ref-5)
6. *Cfr.* Corte IDH. *Caso Alvarado Espinoza y otros Vs. México*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2018. Serie C No. 370. párr. 54-58. [↑](#footnote-ref-6)
7. CIDH. *Situación de derechos humanos en México*. 2016, párr. 99 y ss. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Mexico2016-es.pdf> ; e Informe Anual 2021, Capítulo V, párr. 62. [↑](#footnote-ref-7)
8. GTDFI*. Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias,* Misión a México, A/HRC/19/58/Add.2. 20 de diciembre de 2011, párr. 17. [↑](#footnote-ref-8)
9. *Ibíd.*, párr. 69. [↑](#footnote-ref-9)
10. GTDFI. Seguimiento a las recomendaciones del Grupo de Trabajo sobre desapariciones forzadas o involuntarias en su informe relativo a su visita a México del 18 al 31 de marzo de 2011. (A/HRC/19/58/Add.2). 11 de septiembre de 2015, párr. 18 [↑](#footnote-ref-10)
11. *Op. Cit.,* GTDFI*. Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias.* 20 de diciembre de 2011, párr. 69. [↑](#footnote-ref-11)
12. *Ibíd.*, párr. 75. [↑](#footnote-ref-12)
13. Comité contra la Tortura. *Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de México, adoptadas por el Comité en su 49º período de sesiones (29 de octubre a 23 de noviembre de 2012)*. [↑](#footnote-ref-13)
14. OACNUDH. *La desaparición forzada en México: una mirada desde los organismos del Sistema de Naciones Unidas.* 2019, pág. 17. [↑](#footnote-ref-14)
15. Según datos del Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas. Ver: <https://versionpublicarnpdno.segob.gob.mx/Dashboard/Index> Ver también: CICR. *México: cifra de 100 000 desaparecidos evidencia la necesidad de continuar fortaleciendo e implementando mecanismos de búsqueda.* Publicado el 17 de mayo de 2022. Consultado el 29 de agosto de 2022. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/document/mexico-cifra-de-100-000-desaparecidos-evidencia-la-necesidad-de-continuar-fortaleciendo-e> [↑](#footnote-ref-15)
16. *Cfr.* Noticias ONU. *México: funcionarios públicos y crimen organizado son los responsables de las desapariciones*. Publicado el 12 de abril de 2022. Consultado el 29 de agosto de 2022. Disponible en: [*https://news.un.org/es/story/2022/04/1507152*](https://news.un.org/es/story/2022/04/1507152) [↑](#footnote-ref-16)
17. Hasta encontrarte. Desaparecer en Guanajuato: un camino de lucha y resistencia. 2021-2022, pág. 16. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1jHBAWEVCexO6KdP_Tts6diuxpkAR29nn/view> [↑](#footnote-ref-17)
18. *Cfr.* Rodríguez Fuentes, O. D. Historia de la desaparición en México: perfiles, modus y motivaciones. Derecho y Ciencias Sociales. Octubre 2017. Nº 17. Instituto de Cultura Jurídica y Maestría en Sociología Jurídica. FCJ y S. UNLP. Ver también: Infobae. *A plena luz del día y sin temor de la autoridad: los aterradores “levantones” del crimen organizado en México*. Publicado el 12 de octubre de 2019. Consultado el 30 de agosto de 2022. Disponible en: <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/10/12/a-plena-luz-del-dia-y-sin-temor-de-la-autoridad-los-aterradores-levantones-del-crimen-organizado-en-mexico/>; El Economista. *“Levantones”, un nuevo problema en México.* Publicado el 10 de octubre de 2010. Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/noticia/Levantones-un-nuevo-problema-en-Mexico-20101007-0023.html> ; La Jornada. *Levantones, secuestros sin negociación que generalmente terminan en asesinato*. Publicado el 11 de agosto de 2008. Consultado el 30 de agosto de 2022. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2008/08/11/index.php?section=politica&article=005n1pol> [↑](#footnote-ref-18)
19. *Op. Cit., Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias,* Misión a México, A/HRC/19/58/Add.2, párr. 18. Ver también: OACNUDH. *La desaparición forzada en México: una mirada desde los organismos del Sistema de Naciones Unidas.* 2019, pág. 10. [↑](#footnote-ref-19)
20. González Villarreal, R. *Historia De La Desaparición. Nacimiento De Una Tecnología Represiva*. 2012. Terracota. *Cfr.* Rodríguez Fuentes, O. D. *Historia de la desaparición en México: perfiles, modus y motivaciones*. Derecho y Ciencias Sociales. Octubre 2017. Nº 17. Instituto de Cultura Jurídica y Maestría en Sociología Jurídica, UNLP, pág. 259. [↑](#footnote-ref-20)
21. Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 2017, [↑](#footnote-ref-21)
22. Artículo 27 y 34 de la Ley General. [↑](#footnote-ref-22)
23. Corte IDH. *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras*. Fondo, supra, párr. 173, y Caso Hermanos Landaeta Mejías y otros Vs. Venezuela. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 27 de agosto de 2014, párr. 181*; Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador.* Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de octubre de 2012 Serie C No. 252, párr. 144 [↑](#footnote-ref-23)
24. Corte IDH. *Caso López Soto y otros vs. Venezuela.* Sentencia de Fondo Reparaciones y Costas de 26 de septiembre de 2018, párr. 146. [↑](#footnote-ref-24)
25. Cita textual de la nota al pie número 233 de la Sentencia de la Corte IDH, *Caso López Soto y otros vs. Venezuela*, 26 de septiembre de 2018, Serie C 362: En la jurisprudencia de la Corte Interamericana, los casos de aquiescencia se refieren generalmente al accionar de paramilitares en Colombia. En el Caso 19 comerciantes, la Corte encontró a Colombia responsable con base en su colaboración en los actos previos al acto ilícito del tercero, la aquiescencia estatal a la reunión de los terceros en la que se planeó el acto y la colaboración activa del Estado en la ejecución de los actos ilícitos de los terceros. Cfr. *Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004, Serie C No. 109, párr. 135. En relación con el *Caso de la “Masacre de Mapiripán*”, la Corte concluyó la responsabilidad de Colombia con base en la coordinación de acciones y omisiones entre agentes estatales y particulares, encaminada a la comisión de la masacre, sobre la base de que aunque ésta fue perpetrada por grupos paramilitares, no habría podido concretarse sin la asistencia de las Fuerzas Armadas del Estado. Cfr. Corte IDH. *Caso de la "Masacre de Mapiripán" Vs. Colombia*, supra, párr. 123. En el Caso de las Masacres de Ituango, la Corte encontró responsabilidad basada en la aquiescencia o tolerancia por parte del ejército en los actos perpetrados por los paramilitares. Cfr. *Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C No. 148, párr. 132, 150, 153, 166, 197 y 219. Asimismo, en relación con el caso de Operación Génesis la Corte determinó la aquiescencia del Estado en la comisión del hecho ilícito sobre la base de un “test de causalidad”, en virtud del cual consideró insostenible una hipótesis en la cual el hecho ilícito se hubiera podido realizar sin la asistencia estatal. Cfr. Caso de las Comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del *Río Cacarica (Operación Génesis) Vs. Colombia*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2013. Serie C No. 270, párr. 280. Por otra parte, en los casos *Kawas Fernández Vs. Honduras y Gutiérrez y Familia Vs. Argentina*, la Corte hizo hincapié en un cúmulo de indicios sobre la participación de agentes estatales en los respectivos homicidios, aun cuando los autores no estaban plenamente identificados a nivel interno, así como en la obstrucción de la investigación, para concluir la atribución de responsabilidad estatal. Cfr. *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párr. 84 a 99, y *Caso Gutiérrez y Familia* Vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C No. 271, párr. 80 a 90. En el *Caso Vereda La Esperanza*, la Corte concluyó que las desapariciones forzadas ocurridas en la Vereda La Esperanza, eran atribuibles al Estado por el apoyo y la aquiescencia que prestaron agentes de la Fuerza Pública para el actuar de ese grupo paramilitar, lo que facilitó las incursiones a la Vereda la Esperanza y propició o permitió la comisión de estos actos contrarios a una obligación internacional, constituyéndose de esta forma el ilícito internacional de desaparición forzada. Cfr. *Caso Vereda La Esperanza Vs. Colombia*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 341, párr. 168. [↑](#footnote-ref-25)
26. Corte IDH. *Caso Isaza Uribe y otros Vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de noviembre de 2018. Serie C No. 363 [↑](#footnote-ref-26)
27. En el caso de la desaparición del ​​Sr. Moreno Pérez, conocida por el Comité de Derechos Humanos, estableció que “en ausencia de toda información sobre un contexto específico de desapariciones forzadas en el lugar donde se produjo dicha desaparición, y en ausencia de prueba indiciaria para fundamentar la presunción de participación, apoyo o aquiescencia de agentes del Estado en la desaparición, el Comité no puede concluir que la desaparición del Sr. Moreno Pérez sea una desaparición forzada directamente atribuible al Estado”. Lo que podría entenderse como que, en caso de existir elementos de contexto y pruebas indiciarias de algún tipo de responsabilidad estatal, se configuraría desaparición forzada, más aún cuando se busca ampliar la desaparición de actores no estatales más allá de la aquiescencia, dichos elementos, pueden ser relevantes incluso sin establecer vinculación directa y claramente acreditada. CCPR, Dictamen aprobado por el Comité a tenor del artículo 5, párrafo 4, del Protocolo Facultativo, respecto de la comunicación núm. 2760/2016, CCPR/C/127/D/2760/2016, 16 de diciembre de 2016. [↑](#footnote-ref-27)