

DESAPARICIÓN DE PERSONAS EN NUEVO LEÓN

SISTEMATIZACIÓN DE EXPERIENCIAS
EN BÚSQUEDA DE LA JUSTICIA Y LA VERDAD



Primera edición, noviembre del año 2014

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización de los Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A.C. y de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León.

Impreso en Monterrey, Nuevo León, México.

Desaparición de personas en Nuevo León
Sistematización de experiencias en búsqueda de la justicia y la verdad
Reuniones de Víctimas – Autoridad – CADHAC

ÍNDICE

Prólogo	5
Introducción	13
I. Antecedentes	15
1.1 Contexto	
1.2 Inicio de las reuniones	16
II. Reuniones entre Víctimas-Autoridad-CADHAC para la revisión de avances de los casos de personas desaparecidas	17
2.1 Participantes en las reuniones	
<i>a) Víctimas</i>	
<i>b) Autoridad</i>	
<i>c) CADHAC</i>	
2.2 Metodología de reuniones CADHAC-Víctimas	19
2.2.1 Trabajo previo en CADHAC	
<i>a) Recepción de casos</i>	
<i>b) Solicitud de copias de expediente</i>	
<i>c) Revisión de expedientes (Víctimas-CADHAC)</i>	
<i>d) Organización de las familias</i>	
2.3 Metodología de trabajo de la Procuraduría General de Justicia para casos de personas desaparecidas	22
2.3.1 Trabajo previo y proceso interno	
<i>a) Recepción de denuncias</i>	
<i>b) Trámite de denuncias</i>	
<i>c) Canalización de denuncias</i>	
2.4 Metodología de las reuniones Autoridad-CADHAC-Víctimas	23
2.4.1 Trabajo en conjunto	
<i>a) Junta previa en la Subprocuraduría del Ministerio Público</i>	
<i>b) Mesas de trabajo en la Procuraduría (revisión del expediente Víctimas-Autoridad-CADHAC)</i>	
<i>c) Acuerdos</i>	
<i>d) Reunión Autoridad-CADHAC</i>	
<i>e) Reunión de cierre Víctimas-Autoridad-CADHAC</i>	
<i>f) Rueda de prensa</i>	

III. Elementos indispensables	25
<i>a) Mediación</i>	
<i>b) Diálogo</i>	
<i>c) Voluntad política</i>	
<i>d) Trabajo en equipo</i>	
<i>e) Revisión de expedientes</i>	
<i>f) Empoderamiento de víctimas</i>	
<i>g) Acompañamiento integral (otras acciones reparatoras, marchas y/o capacitaciones)</i>	
<i>h) Publicidad informativa en conjunto Autoridad-CADHAC</i>	
IV. Obstáculos y avances	28
4.1 Obstáculos	
<i>a) Prejuicios</i>	
<i>b) Estado emocional de las víctimas</i>	
<i>c) Miedo de las víctimas a represalias</i>	
<i>d) Forma de operar de la delincuencia organizada</i>	
<i>e) Divulgación de información en los medios de comunicación</i>	
<i>f) Lo que no se hizo</i>	
<i>g) Falta de coordinación y cooperación interinstitucional por parte de las Autoridades</i>	
4.2 Avances	30
<i>a) Cifras</i>	
<i>b) Interlocución (respuestas inmediatas a peticiones concretas)</i>	
<i>c) Procedimiento de Búsqueda e Investigación de Personas Desaparecidas</i>	
<i>d) Mejoras internas en la Procuraduría General de Justicia del Estado</i>	
V. Conclusiones	33
VI. Glosario	35
VII. Anexos	37
<i>A. Procedimiento de Búsqueda e Investigación de Personas Desaparecidas</i>	

Prólogo

Hacia una nueva estrategia de búsqueda de personas desaparecidas

Escribir un prólogo para una publicación que refleja el encomiable trabajo que se viene realizando para lograr avances en el esclarecimiento de casos de desapariciones en Nuevo León, no es sencillo. Por ello, más que procurar resumir, en breves párrafos y páginas, los principales elementos que este documento presenta, intentaré contextualizar la práctica de las reuniones conjuntas aquí explicadas y analizadas en torno a algunos elementos que a mi criterio definen una eficaz estrategia global sobre búsqueda de personas desaparecidas.

Estoy convencido que es necesario desarrollar nuevas y mejores estrategias para obtener resultados satisfactorios en la búsqueda de los desaparecidos. No podemos continuar con la inercia, el desinterés, la ineficiencia, la ineficacia, el desdén. Las buenas prácticas que esta publicación refleja son indudablemente un camino a imitar y perfeccionar y también una invitación para reflexionar sobre las estrategias para buscar a nuestros desaparecidos (y quiero insistir en “nuestros”), no son *los desaparecidos, sus desaparecidos, son nuestros desaparecidos* porque todos debemos tener un compromiso con la solución y el esclarecimiento de la verdad.

Quisiera utilizar las buenas prácticas que este documento resume para darles una dimensión nacional y también global, para, por un lado, resaltar la necesidad de que toda estrategia de búsqueda debe partir del reconocimiento y modalidades locales de las desapariciones sin desconocer que siempre se requiere de estrategias nacionales y en muchos casos de la cooperación internacional. Sino que pensemos en las desapariciones del Cono Sur en el contexto de la Operación Cóndor o de las actuales desapariciones de migrantes en tránsito por citar algunos ejemplos obvios.

Las buenas prácticas aquí resumidas reflejan la realidad y la oportunidad local desarrollada para responder a un problema que emergió en Nuevo León. Se requirió del compromiso, de la voluntad de diálogo y de la constancia de todas las partes involucradas, comenzando por los familiares, el Procurador General y su equipo y CADHAC. Pero también las páginas que siguen nos llaman a reflexionar en lo que hubiese podido obtenerse si estas prácticas hubiesen existido antes que las desapariciones hubiesen ocurrido.

Uno de los obstáculos que el documento señala es el transcurso del tiempo y las deficiencias que existieron en las primeras etapas investigativas. En este sentido, la primera lección y estrategia que tenemos que considerar es que todos los Estados deben contar con protocolos de búsqueda independientemente de que en el país existan desapariciones forzadas. Ello es indispensable para estar adecuadamente preparados en caso de que ocurra una desaparición. Obviamente esto es aún más necesario en aquellos países (y entendidos integrantes de la Federación como en el caso mexicano) donde existen desapariciones. Pero la ausencia de estos protocolos

de búsqueda no puede jamás servir de excusa para no realizar todas las investigaciones adecuadas y necesarias para localizar a la persona desaparecida.

Ante una denuncia de una desaparición forzada, la reacción estatal debe ser inmediata. No puede haber tiempo de espera ya que las primeras horas y días son cruciales para asegurar el éxito en la búsqueda y muchas veces para garantizar la vida de la persona desaparecida.

La búsqueda de una persona desaparecida debe asumir, en un comienzo, que la persona se encuentra viva. Sólo ante la existencia de indicios suficientes y razonables se debe enfocar la búsqueda en el descubrimiento de los restos de la persona. Desde esta perspectiva también hay que ser conscientes de que no siempre es posible encontrar a quienes han desaparecido. Ello es particularmente cierto en el caso de las desapariciones en donde el cuerpo de la víctima ha sido destruido o no se puede recuperar por distintos motivos, o de las desapariciones que han ocurrido hace muchas décadas atrás y quienes podrían tener alguna información sobre el lugar donde se encuentran los restos han fallecido. Sin embargo, aun cuando no sea posible encontrar los restos de personas desaparecidas, ello no releva al Estado de actuar con la debida diligencia y adoptar todas las medidas posibles y razonables para encontrarlos. Como mínimo indispensable, los Estados deben establecer las circunstancias de las desapariciones, incluyendo cómo y por qué han ocurrido, qué sucedió con la persona desaparecida y quién ha sido el responsable que debe ser juzgado y sancionado. Todo esto es parte esencial de los derechos a la verdad, la justicia y la reparación y sirven como garantía de no repetición.

Cualquier estrategia eficiente de búsqueda, como esta publicación lo demuestra, requiere una voluntad política seria y consistente y una política sostenida, sustentable, integral, coordinada, cooperativa y colaborativa. Todas las políticas deben ser asumidas como deberes de Estado y no de gobiernos en particular ni tampoco depender de las víctimas. Leyendo las páginas siguientes resulta clara la importancia de institucionalizar los principios y directrices básicos que orientan la búsqueda en Nuevo León y en cualquier otra parte. Leemos este documento como las bases para la institucionalización de este mecanismo más allá de quien ocupe la titularidad del Gobierno o de la Procuraduría General de Justicia del Estado. Los Estados deberían desarrollar un marco legislativo adecuado y garantizar la entrega de recursos financieros, humanos y equipo técnico para las investigaciones forenses en casos de desapariciones forzadas. Adicionalmente, el reconocimiento de la dimensión del problema de la desaparición forzada es un paso necesario para desarrollar estas medidas integrales y efectivas. Si no se acepta y reconoce que existe un problema que debe ser afrontado no hay posibilidad de desarrollar políticas públicas al respecto.

En Estados con un número considerable de desapariciones forzadas se debe establecer, en adición a los protocolos, un programa nacional de búsqueda de personas. Pensemos en los resultados que podrían haberse obtenido en Nuevo León

y en México en general si hubiese existido o si existiese un programa eficiente de búsqueda de personas desaparecidas a nivel nacional que incluya, entre otros, a) la búsqueda ex officio y sin dilación, b) la coordinación de los esfuerzos de las diferentes agencias de seguridad para localizar a la persona, la eliminación de cualquier obstáculo legal o fáctico que reduzca la efectividad de la búsqueda o evite que la misma se inicie, c) personal altamente capacitado (incluido en exhumación e identificación de restos mortales) y con recursos financieros, logísticos, científicos, o de cualquier otro tipo necesarios para que la búsqueda se realice de forma exitosa, d) que contrastase el reporte de la persona no localizada con todas las bases de datos existentes en la materia, e) que dé prioridad a la zona de búsqueda en donde razonablemente sea más probable encontrar a la persona desaparecida, sin descartar arbitrariamente otras posibilidades o áreas y f) se ejecute con plena independencia presupuestaria y operativa. Imaginemos los resultados que podrían obtenerse si el modelo de Nuevo León, fortalecido, ampliado, vigorizado fuese nacionalizado y federalizado. ¿Cuántos casos más de desapariciones forzadas podríamos haber resuelto?

El sufrimiento de las víctimas y familiares permanece incluso cuando la propia desaparición ha terminado. Pero seguro que la angustia existe mientras la suerte o el paradero de la persona desaparecida no sea esclarecido. La filosofía sobre la que insiste esta publicación y que comparto cabalmente es que políticas eficientes deben apoyar los heroicos esfuerzos de diversas organizaciones cuya labor trata de incluir y promover las perspectivas de las víctimas en el desarrollo de los programas y políticas encaminadas a abordar la desaparición forzada. Todos los esfuerzos en esta área exigen una perspectiva desde la víctima y es mi convicción que las víctimas deben tener un papel central en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas en esta materia. Y estas políticas de búsqueda requieren la sensibilidad de los funcionarios públicos para tratar a las víctimas con dignidad y respeto. Exactamente lo que estas páginas reflejan.

La participación de las víctimas no sólo es requerida para asegurar sus derechos sino que también resulta esencial para lograr avances sustantivos. Y al hablar de víctimas lo hacemos en el sentido amplio que define el artículo 24 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, es decir *“la persona desaparecida y toda persona física que haya sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición forzada”*. La participación y reconocimiento de los derechos de las víctimas, y particularmente sus roles como actores centrales de los procesos penales, son esenciales para romper patrones de impunidad. Los estudios con los que contamos hoy así como la experiencia personal de observar en las últimas décadas la región, nos permiten vislumbrar como las víctimas y sus aliados son los que han logrado mantener abiertas causas judiciales, impulsar investigaciones, profundizar el tratamiento del tipo de violaciones cometidas. Las víctimas en la gran mayoría de los países estuvieron solas, con poco apoyo estatal unas pocas veces y con gran hostilidad o indiferencia en la generalidad de los casos. La experiencia también demuestra que los agentes de procuración de

justicia pueden y deben ser aliados de gran importancia en asegurar los derechos de las víctimas. Cuando las autoridades acompañan a los familiares en la búsqueda, se pueden obtener resultados concretos hasta décadas después de que una desaparición ha tenido lugar como la experiencia de Nuevo León demuestra. El reencuentro de la Presidente de las Abuelas de Plaza de Mayo, Estela de Carlotto en Argentina con su nieto luego de 36 años de su desaparición, demuestra qué tipo de resultados se pueden conseguir cuando los familiares de los desaparecidos y las organizaciones que los representan son plenamente apoyados por los Estados. Constituye también una esperanza y un estímulo para todas las familias del mundo que continúan incansablemente en la búsqueda de sus seres queridos.

Sin embargo, en muchas partes del mundo y México no son una excepción las amenazas, intimidaciones y represalias contra los familiares de los desaparecidos, así como contra defensores de derechos humanos que los asisten, no sólo persisten sino parecen aumentar en intensidad. Políticas de búsquedas de desaparecidos no pueden dissociarse de la necesidad de que los Estados tomen medidas específicas para prevenir estos actos, sancionar a los responsables y brindar la debida protección a los defensores y familiares.

Otro elemento importante que me gustaría subrayar es la recolección y generación de datos estadísticos, desagregados por sexo, edad, lugar y autoridades presuntamente involucradas, sobre las desapariciones forzadas. Para ello se debería crear y mantener actualizada permanentemente una base de datos con la información personal disponible sobre víctimas de desapariciones forzadas. Se debería garantizar que los fiscales, investigadores policiales, familiares, abogados, defensores de los derechos humanos y cualquier otra persona interesada tengan pleno acceso a este registro.

Los derechos a la verdad y a la justicia, como esta publicación refleja, están íntimamente relacionados y deben complementarse entre sí. Pero sin confundir la acción de búsqueda de los desaparecidos con la investigación para determinar la responsabilidad penal. La investigación de los delitos puede y generalmente contribuye al esclarecimiento de los casos de desapariciones. Una investigación penal eficiente puede permitir proveer incentivos para que los que tienen información que puede ser relevante la entreguen a las autoridades realizando la búsqueda de las personas desaparecidas; por ejemplo, el artículo 4.2 de la Declaración sobre la protección de todas las personas contra la desaparición forzada prevé el establecimiento de circunstancias atenuantes para quienes, habiendo participado en actos que constituyan una desaparición forzada, contribuyan a la reaparición con vida de la víctima o den voluntariamente informaciones que permitan esclarecer casos de desaparición forzada. También debe permitirse que las víctimas participen activamente, no ya en la búsqueda como estas prácticas indican, sino en los esfuerzos en materia de justicia y en particular en los procesos penales. Obviamente se debe brindar regularmente a los familiares información sobre los avances en ambas investigaciones penales y no solo en las de la búsqueda, y

asegurar que no recaiga en ellas la obligación de obtener y proporcionar los elementos de prueba.

Debe garantizarse que toda la información que pueda servir para arrojar plena luz sobre las desapariciones esté disponible y accesible. En este sentido, deberían abrirse al público todo tipo de archivos en donde se pueda encontrar esta información así como adoptar leyes de acceso a la información que permitan requerir información al Estado. Circunstancias tales como seguridad nacional, secreto de Estado o similares no deberían precluir en principio el acceso de información relevante para establecer la suerte y paradero de las personas desaparecidas.

Se debe también expandir el uso de los avances y experiencias forenses y las pruebas de ADN, y hacer una utilización apropiada de todas las medidas tecnológicas y científicas disponibles. Imágenes satelitales, estudios geofísicos, modelos computacionales por mencionar algunos. Si bien las pruebas de ADN solo sirven cuando se encuentre un cuerpo, dado el transcurso irrevocable del tiempo es importante tomar muestras de los familiares para que sean disponibles en el caso que el cuerpo aparezca. Para ello la creación de bancos de datos genéticos con muestras de familiares buscando a personas desaparecidas es un paso indispensable. Si se encuentran fosas comunes, restos humanos enterrados como NN en cementerios y se logra identificar el ADN de dichos restos pero no se cuenta con una base de datos genéticos, no será posible resolver casos de desapariciones forzadas. Para ello se debería crear y mantener actualizada permanentemente una base de datos con la información personal disponible sobre víctimas de desapariciones forzadas a nivel nacional incluyendo información genética, principalmente el ADN y muestras de tejido obtenidas de restos mortales y de familiares de víctimas, con su previo consentimiento. El Estado debe proteger permanentemente la información personal en estas bases de datos. Este registro nacional de personas desaparecidas forzosamente debería garantizar que los familiares, abogados, defensores de los derechos humanos y cualquier otra persona interesada tengan pleno acceso a este registro.

Todas estas medidas requieren por supuesto una capacitación permanente de los funcionarios encargados de investigar hechos de desapariciones forzadas y de buscar a las víctimas. La desaparición forzada es una violación grave, compleja y permanente que requiere la comprensión de estas características por parte de los funcionarios involucrados en su investigación. No es lo mismo investigar una desaparición, mucho menos una desaparición forzada que un homicidio o un robo. Tampoco es lo mismo la investigación de una desaparición forzada que requiere de la participación o vínculo estatal del perpetrador y la negativa a reconocer la privación de la libertad, con la investigación de un secuestro que precisamente procura obtener una recompensa y por lo tanto se reconoce esta privación de la libertad. La capacitación para la búsqueda de la persona desaparecida debe fortalecer las habilidades de los funcionarios para investigar estos casos con una

visión sistémica para comprender el patrón de las desapariciones forzadas, incluyendo la cadena de mando. Las capacitaciones deben también permitir comprender mejor cómo desarrollar líneas de investigación específicas de acuerdo con los patrones de la zona, tiempo o período y/o autoridad involucrada.

Ni las víctimas, ni las organizaciones que las acompañan ni los funcionarios que investigan las desapariciones deben ser dejados solos, marginalizados, estigmatizados. Por ello, políticas eficaces de búsqueda requieren desarrollar campañas de sensibilización para la sociedad en su conjunto que permita crear conciencia sobre este fenómeno, facilitar la aportación de pruebas para quienes la puedan poseer y brindar apoyo y solidaridad a las víctimas.

Las medidas de prevención de la desaparición forzada también deben conectarse con las de búsqueda de personas desaparecidas. Así por ejemplo la garantía de la completa identificación de todas las autoridades competentes en la detención de personas, puede permitir avances rápidos en la investigación de la suerte y paradero de una persona desaparecida. El establecimiento, fortalecimiento y monitoreo de un registro central de detención para garantizar que sea permanentemente actualizado y armonizado con otras bases de datos permite monitorear la localización física de las personas detenidas, incluyendo controles estrictos sobre las autoridades responsables del registro de las detenciones y la imposición de sanciones adecuadas para aquellos que no lo hagan. El registro de detención debe indicar los motivos de la detención; la hora exacta de la llegada de la persona detenida al lugar de custodia; la duración de la privación de la libertad; la identidad de la autoridad que ordenó la detención de la persona, así como de los oficiales a cargo de llevarla a cabo; la cadena de custodia de las personas detenidas; información precisa sobre el lugar de custodia, y el momento en que la persona detenida es presentada por primera vez ante una autoridad judicial o alguna otra autoridad competente. Todo ello, no solo permite prevenir desapariciones sino facilitar su esclarecimiento en caso de que ocurran.

En todas estas estrategias se debe incorporar la perspectiva de género considerando las características particulares de la violencia basada en el género en contra de las mujeres, así como las respuestas sociales que la situación requiere, con el fin de eliminar las desapariciones forzadas de mujeres, atender a las necesidades particulares y superar los obstáculos especiales que las mujeres sufren en la búsqueda de sus seres queridos. De hecho esta publicación nos demuestra como una organización principalmente de madres, es la que encabeza la lucha por el esclarecimiento de las desapariciones en Nuevo León. Este es un fenómeno que hemos visto replicado en casi todo el mundo. Las mujeres lideran los esfuerzos contras las desapariciones forzadas.

Hace 20 años visité por primera vez México y en estas dos décadas he tenido la posibilidad de trabajar con víctimas (y espero que otros puedan decir que he trabajado por las víctimas). Quisiera en los próximos párrafos incluir algunas reflexiones más personales acerca de este camino recorrido junto a las víctimas. He

entendido que hablar de las víctimas de manera generalizada oculta que cada víctima es un ser humano individual que se posiciona y vive su situación de manera particular. Podemos hablar de víctimas pero sin perder de vista que muchas veces pueden tener visiones diferentes frente a sus casos, demandas, esperanzas, desilusiones, compromisos. Como estas páginas demuestran, no es lo mismo ser la víctima de una desaparición forzada como un crimen continuado que otro crimen. Todos los derechos son iguales, todas las víctimas han sufrido la violación de uno o más de sus derechos, pero las manifestaciones, las secuelas, los impactos son diferentes. No es lo mismo que la víctima sea una mujer, un indígena, un inmigrante, una niña, un trabajador rural, que un profesional hombre blanco de clase media. Son vivencias diferenciadas que muchas veces las invisibilizamos. Como abogado debo entender esas similitudes y diferencias, esas individualidades y colectividades.

Segundo, al hablar de y trabajar con víctimas no pretendo idealizarlas. En lo personal, las respeto, reconozco lo que significa la vulneración de sus derechos, pero puedo disentir o puedo coincidir solo parcialmente con sus planteamientos. En otras palabras, no creo que las víctimas siempre tengan la verdad, la posición correcta, la mejor estrategia, ellas tienen una posición, una estrategia, una verdad, la de la víctima o de las víctimas, y esto me lleva al tercer aprendizaje. Quienes representamos a las víctimas y las víctimas no somos lo mismo. La agenda de las víctimas y la agenda de las organizaciones con las que trabajamos son diferentes, muchas veces coinciden, pero a veces divergen. Representar a una víctima en un caso concreto puede significar para la víctima obtener justicia, verdad, reparación. La organización de derechos humanos, sin embargo, puede estar buscando un desarrollo jurisprudencial, o un caso que le dé visibilidad a la organización, o que permita fortalecer a un tribunal, solo por mencionar algunos. La víctima puede estar pensando sólo en su caso, pero la organización debe estar pensando en los casos anteriores y futuros y en las consecuencias que su caso puede tener para otras personas. Ello requiere tener un alto grado de responsabilidad profesional a fin de tener siempre presente que el caso es de la víctima y que las organizaciones de derechos humanos deben servir a las víctimas.

Finalmente lo que más he aprendido es que siempre aprendo de las víctimas. Aprendo derecho, no el de los libros que puedo leer en mi oficina o el de las sentencias judiciales, sino el derecho de la vida real, es decir cómo se viven los derechos humanos, cómo se traducen en la vida cotidiana, cómo se manifiestan los derechos en la interacción con las autoridades estatales, con las fuerzas de seguridad, con los jueces, con los fiscales pero también con los actores no estatales sean empresas transnacionales, crimen organizado, maras. El derecho que esta publicación desentraña. Aprendo a tener una mirada realista, a no crear falsas expectativas, a ser responsable profesionalmente, a cómo pensar estratégicamente. El documento que prologo resume ese derecho en acción.

Esta publicación no es tan solo una recopilación de buenas prácticas sino que para mí es una invitación a recordar que detrás de cada una de las reuniones celebradas,

de los expedientes revisados, de las diligencias realizadas hay una historia, personal, humana, una historia de dolor, miedo, tristeza, desamparo, desasosiego. Pero también una historia de esperanza, de fuerza, de coraje, de amor por los seres queridos. En cada buena práctica hay una madre, padre, hermano, esposa, hijos, amigos, colegas, compañeros.

Para concluir, estas páginas nos demuestran que el tiempo de las promesas ha pasado. Estamos frente al momento de actuar. Se debe abordar con urgencia la angustia de los familiares de los desaparecidos y revitalizar las investigaciones sobre casos de desapariciones. La experiencia aquí reflejada y acumulada es un punto de partida esencial que nos debe servir de modelo.

En una visita reciente que realizó el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias de las Naciones Unidas, la madre de una persona desaparecida nos solicitó transmitir esta pregunta a todas las autoridades: "Si su hijo hubiese desaparecido, ¿qué haría usted?" En esta pregunta no solo se resume el calvario que sufren las familias sino que sintetiza el llamado a la adopción de políticas públicas eficaces y eficientes para asegurar los derechos a la verdad, a la justicia, a la reparación y a la memoria.

Ariel Dulitzky

Austin, 30 de Octubre de 2014

Presidente del Grupo de Trabajo Sobre
Desapariciones Forzadas o Involuntarias
de la Organización de Naciones Unidas

Profesor Investigador de Derecho y
Director de la Clínica de Derechos Humanos
de la Escuela de Derecho de la Universidad de Texas

Introducción

Debido a que la ola de violencia en México ha dejado secuelas casi irreparables en nuestro país, algunas organizaciones civiles comprometidas con la sociedad y víctimas se han reunido con las autoridades mexicanas para impulsar en conjunto acciones y políticas públicas en beneficio de la sociedad, para prevenir, investigar y sancionar los delitos y las violaciones a los derechos humanos. Reconocer los frutos de algunas de estas acciones y su utilidad nos alienta a sistematizar las prácticas que han traído mejores resultados.

Las reuniones de revisión de expedientes que las víctimas, la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León y Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos (CADHAC) han llevado a cabo desde hace más de tres años, son un ejemplo claro de estas prácticas positivas, ya que han permitido construir un camino de colaboración entre las partes (Víctimas, Autoridad y CADHAC), basado en la buena fe y en el cumplimiento de compromisos. Sin embargo, aunque se han tenido logros importantes, siguen siendo pocos considerando la magnitud del problema de la violencia.

Ante este panorama, el objeto de este documento es sistematizar la experiencia de estas prácticas, a través de la explicación detallada de los procesos que han permitido que las reuniones llevadas a cabo entre organizaciones civiles y la autoridad sean exitosas y puedan servir de ejemplo a otros estados o países.

Por ello, este documento empieza explicando los antecedentes de esta dinámica, es decir, en qué momento social surgen, cómo estaba el nivel de inseguridad y cómo nace la Caravana del Consuelo del Movimiento por la Paz, liderado por Javier Sicilia. Asimismo se describe cómo fue la primera reunión entre víctimas, la PGJNL y CADHAC, pues fue la que dio apertura para las siguientes veinte reuniones, que continúan realizándose.

En otro apartado se describe cada parte del proceso para las reuniones, pues no basta con acudir el día y la hora señalados, sino que es necesario hacer un trabajo previo para que éstas funcionen. También se realiza una descripción de las funciones que desempeña cada una de las personas presentes en la reunión.

Una vez expuesto el proceso, presentamos los aspectos que consideramos como los elementos indispensables, pues estos han marcado notoriamente el éxito de las multicitadas reuniones.

Posteriormente hablamos de los principales avances y obstáculos que se han tenido durante los más de tres años de seguimiento a esta dinámica. Con esto, podemos identificar cuáles son las áreas de oportunidad que nos permiten mejorar, y por supuesto, cuáles son aquellos errores que no se deben volver a

cometer si se quiere cumplir con el objetivo final de localizar a las personas desaparecidas.

Dentro de las conclusiones se menciona cuáles han sido los aprendizajes más importantes y qué es lo que queda por hacer.

Al final se adjuntan materiales que ilustran los hechos que se narran en este documento, entre otros, el Procedimiento de Búsqueda e Investigación de Personas Desaparecidas, el cual se creó internamente en la Procuraduría dentro de esta dinámica de trabajo.

Estamos conscientes de que falta mucho camino por recorrer y nos queda muy claro que mientras se desconozca el paradero de las personas desaparecidas, la búsqueda y los esfuerzos no deben cesar; incluso se pueden y deben crear nuevas formas de búsqueda cuando las tradicionales no son suficientes.

I. Antecedentes

1.1 Contexto

Ante la situación de algunos estados del país en donde los asesinatos a causa del crimen organizado habían aumentado de manera preocupante durante los últimos meses, el 11 de diciembre de 2006, a unos días de asumir el cargo de Presidente de la República Mexicana, Felipe Calderón declaró abiertamente la guerra contra el narcotráfico.

El mismo día en que se declaró la guerra, se consumó la militarización, primero en el estado de Michoacán y después en otros estados de la república. Las denuncias por los abusos cometidos por los militares en la CNDH aumentaron sistemáticamente año tras año, pues en 2006 la CNDH recibió 182 quejas en contra de la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), en 2007 fueron 367 y en 2008 se presentaron 1,230 quejas.¹

Los homicidios, la tortura y las desapariciones han sido situaciones constantes y generalizadas en el país.

En Nuevo León las desapariciones no parecían un problema de trascendencia. Fue en septiembre del año 2009, que CADHAC documentó el primer caso de desaparición y le siguieron muchos más, por lo que de ahí surgió la preocupación de que algo grave estaba pasando. Los años 2010 y 2011 fueron los más abundantes en desapariciones. A la fecha las desapariciones de personas siguen ocurriendo y se siguen documentando casos, pero no como en años anteriores.

De 2009 a 2014, CADHAC ha registrado a 1,249 personas desaparecidas, de las cuales 26.07 por ciento corresponde a desapariciones forzadas efectuadas directamente por funcionarios públicos, mientras que 73.93 por ciento fueron efectuadas presuntamente por la delincuencia organizada.

De este registro de personas desaparecidas se han localizado 104, de las cuales 59 con vida y 45 identificadas por compatibilidad de perfiles genéticos.

En junio de 2011, la Procuraduría en conjunto con CADHAC y las víctimas, establecieron una dinámica de revisión de casos de desapariciones, con la finalidad de tener un proceso transparente y efectivo que brindara certeza jurídica y confianza a las víctimas.

Desde ese año y hasta el 24 de octubre de 2014 que aconteció la reunión XX, se han analizado 87 casos con 211 personas desaparecidas (178 hombres y 33 mujeres). De estas investigaciones, han sido consignadas 60 personas por su probable responsabilidad penal, de las cuales 12 ya han sido sentenciadas.

¹ Informe de actividades de la CNDH, 2006, 2007 y 2008. Consultado el 3 de octubre de 2014 en: <www.cndh.org>.

1.2 Inicio de las reuniones

Como se mencionó, en 2009 CADHAC recibió los primeros casos de personas desaparecidas. Madres que desde 2007 o 2008 buscaban el paradero de sus hijos, se acercaron solicitando apoyo, ya que a pesar de las denuncias y del intento de hablar con las autoridades, no encontraban cauce alguno en torno a la situación que estaban viviendo.

Con estas madres de hijos desaparecidos se realizaron reuniones frecuentes a fin de dar seguimiento a cada uno de sus casos. Sin embargo, la incidencia en los procesos jurídicos en aquella época, era aún menor. No fue sino hasta el mes de junio de 2011, en el auge de la violencia social en el país y tras el paso de la Caravana del Consuelo por Monterrey, que fue posible iniciar un proceso serio de interlocución entre CADHAC y los familiares de personas desaparecidas con la Procuraduría.

El año 2011 fue significativo en la lucha contra las ejecuciones y desapariciones en México ya que la afectación por este tipo de delitos se expandió y agudizó en gran parte del territorio nacional, siendo Nuevo León una de las entidades gravemente afectadas. En ese marco, –y tras uno de los tantos hechos lamentables en el país: la muerte en Cuernavaca de Juan Francisco Sicilia– es que el poeta Javier Sicilia (padre de Juan Francisco) convocó a una movilización nacional en contra de la violencia y del terror que la población mexicana estaba viviendo, surgiendo así el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad, al que CADHAC se adhirió en ese momento.

En junio de ese año, desde el Movimiento recién surgido, se propuso la realización de la Caravana del Consuelo, la cual partió del Distrito Federal, arribando a Ciudad Juárez, Chihuahua, como punto final. Previo a su paso por Nuevo León, CADHAC se ocupó, junto con otras agrupaciones, de organizar la recepción; se logró que la Escuela Bernardo Grousset se involucrara y ofreciera su espacio para albergar a las personas que venían en el contingente y se organizó lo necesario para recibirlas.

Grupos como el Colectivo Plural de Mujeres, Zihuame Mochilla, Alianza Cívica, entre otros, así como jóvenes entusiastas e integrantes de iglesias se unieron y elaboraron mantas, materiales, volantes, siluetas que representaban a las personas desaparecidas o ejecutadas; todos ellos participaron integrando a cantantes, poetas, y, sobre todo, acompañando a unos cuantos familiares de las personas desaparecidas, quienes el 7 de junio de 2011, expusieron sus testimonios en la Plaza del Colegio Civil. La violencia, paradójicamente, unió en esa plaza a parte de la población.²

Como parte del evento público se acordó tener un encuentro con el Procurador para plantearle las demandas de las madres que buscaban a sus hijos desaparecidos. Pasada la media noche el Procurador Adrián E. de la Garza Santos, recibió al contingente integrado por Javier Sicilia, Emilio Álvarez Icaza, nueve familiares de personas desaparecidas, así como a la hermana Consuelo Morales, directora de CADHAC, y a dos abogados del

² En el siguiente enlace se encuentra el video que muestra imágenes de ese evento: <<https://www.youtube.com/watch?v=sLNcK24kr2w>>.

equipo. Este fue el comienzo de una serie de reuniones que permitieron la revisión de cada una de las averiguaciones previas.

Las demandas urgentes en la reunión eran la localización inmediata de las personas desaparecidas, justicia y verdad. Para aprovechar la disposición del Procurador, se propuso realizar una segunda reunión para efectuar una revisión técnica de los expedientes de los casos de personas desaparecidas cuyas familias estaban presentes esa noche.

La interlocución con el gobierno no fue fácil, pues, en la histórica lucha de las organizaciones sociales en México, no es común que haya un diálogo con el gobierno, que haya avances ni que se mantenga una relación por amplio tiempo. Además, a la dificultad histórica de la relación, se añade la responsabilidad que recae sobre el Estado Mexicano y, por ende, sobre todas sus instituciones por la violencia social reciente, la cual es resultado de un engranaje de corrupción e impunidad que no termina por sanarse. Ambas cuestiones, de inicio, generaban hostilidad.

En ese primer encuentro y en los subsecuentes la presencia de Javier Sicilia y Emilio Álvarez Icaza del Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad fue fundamental. El carácter político y ético adquirido por Javier Sicilia al liderar el Movimiento, además de su previa experiencia en la defensa de justicia, así como el aporte estratégico y político de Álvarez Icaza, abonaron para que la primera reunión y las posteriores, fueran realmente fructíferas, con demandas muy claras y concretas, y manteniendo un nivel de interlocución importante.

Asimismo CADHAC y su directora, la hermana Consuelo Morales, aportaron de manera significativa su experiencia jurídica y política en la defensa de los derechos humanos, siendo una organización referente que trabaja desde hace dos décadas en favor de la justicia en el Estado de Nuevo León.

Esta combinación de experiencias y el empuje de las familias, así como su claridad en la exigencia de justicia, abrieron la puerta para que se efectuara la primera reunión entre los familiares de las personas desaparecidas, el Movimiento por la Paz con Justicia y Dignidad y CADHAC, sin dejar de resaltar la disposición mostrada por el Procurador para atenderles y avanzar realmente en la localización de las personas desaparecidas.

II. Reuniones entre Víctimas-Autoridad-CADHAC para la revisión de avances en los casos de personas desaparecidas

2.1 Participantes en las reuniones

El objeto de este apartado es mencionar las funciones y características de cada una de las partes involucradas en las mesas de trabajo que se llevan a cabo en la Procuraduría con la finalidad de revisar los avances en los casos de personas desaparecidas.

a) Víctimas (características)

Es muy importante que las víctimas tengan una mentalidad abierta y una actitud de cooperación con las autoridades para que se puedan generar acuerdos conjuntos. Así también, es vital que cuenten con asesoría jurídica y atención psicosocial constante para realizar sus peticiones.

b) Autoridad (Procurador, Subprocurador, Director, Coordinador, Agente del Ministerio Público)

Procurador: Es la persona que verifica que los acuerdos se lleven a cabo, proporciona todos los recursos necesarios para el desahogo de las averiguaciones y elimina las barreras a las que se enfrentan las familias para encontrar soluciones a los casos, pero su función más importante es generar confianza ante las víctimas de que los acuerdos serán cumplidos.

Subprocurador del Ministerio Público y Directores: Se encargan de verificar que se estén cumpliendo los acuerdos de las reuniones de manera efectiva, así como el seguimiento a las averiguaciones existentes y asegura que en efecto se estén realizando todas las diligencias necesarias para la solución de las mismas.

Coordinadores de zona: Sus principales funciones son supervisar de forma directa los casos de personas desaparecidas, que las víctimas sean atendidas, crear el vínculo directo con la víctima para buscar un ambiente de confianza y coordinar a su equipo de trabajo para la resolución y el avance de cada caso.

Agente del Ministerio Público (AMP): Es de suma importancia que el agente tenga un acercamiento con la víctima para que ésta conozca a la persona en particular que lleva la investigación de su caso y que sepa dónde ubicarla. Es vital que se establezca un vínculo directo entre la víctima y el AMP para generar confianza, incluso si llegara a realizarse un cambio de AMP, la víctima debe ser informada.

La función del AMP en las mesas de trabajo es responder directamente a la víctima sobre los avances en la investigación de su caso, para que ésta sienta la confianza de externar más información que resulte de utilidad.

c) CADHAC

Son varias y varios integrantes del equipo de CADHAC que participan. Las áreas de dirección, comunicación, relaciones públicas, jurídico y trabajo social participan directamente en diferentes momentos de las reuniones. El papel central de todas y todos es generar el espacio y lograr la comunicación efectiva entre las víctimas y la Procuraduría, buscando siempre el respeto a los derechos de las víctimas.

Concretamente en las mesas de trabajo, está presente el integrante del área jurídica que lleva el caso, y se asegura de que se aborden todos los acuerdos generados en la reunión inmediata anterior, ya sea que se hayan podido realizar o en caso que no le quede claro a

la víctima el motivo por el que no se pudo cumplir. Así también hace propuestas para el caso cuando lo considere pertinente.

2.2 Metodología de reuniones CADHAC-Víctimas

2.2.1 Trabajo previo en CADHAC

a) Recepción de casos

La experiencia de CADHAC en la recepción de casos por desaparición de personas ha permitido ir perfeccionando un modelo de atención de acuerdo con las necesidades que se han ido presentando de 2009 a 2014.

Los primeros casos de desaparición que llegaron a CADHAC eran recibidos de forma directa por el área jurídica.

Esta parte del proceso la podemos detallar de la siguiente manera:

1. La/el recepcionista es la primera persona con la que la/el solicitante tiene contacto. La/el recepcionista, una vez que se le informa que el motivo de la visita se debe a la desaparición de una persona, le proporciona el FEBU a la persona solicitante. Los datos requeridos son personales y privados de la persona desaparecida, por lo que sólo la gente más cercana a ésta, los conoce. Mientras más completo esté el FEBU, son mayores las probabilidades de que, al encontrar a la persona desaparecida, ésta se pueda identificar más rápidamente y con mayor certeza. Por ello, se le pide a la persona que está llenando dicho formulario, que lo haga con mucha atención y que trate de recordar e incluir la mayor cantidad de datos posibles.
2. Posteriormente la/el solicitante es recibida/o por una persona del área de Trabajo Social, quien escucha el relato de la desaparición. Después de escuchar el relato completo, el/la trabajador/a social, llena otro formato que contiene los datos de contacto y otra información personal de la/el solicitante y de la persona desaparecida. Este formato contiene un apartado en donde se registra cómo, cuándo y dónde sucedió la desaparición intentando documentar los más detalles posibles. Posteriormente hay otro apartado en donde se anotan las gestiones que la persona solicitante realizó antes de llegar a CADHAC (por ejemplo el folio de la denuncia, del acta circunstanciada o si ya cuenta con la prueba de compatibilidad de ADN). Se pide también una fotografía o identificación de la persona que se busca y ésta se adjunta a este formato.
3. Una vez que se han llenado estos formatos, se le invita a participar en las reuniones semanales del grupo AMORES³ en CADHAC, donde se relacionará con otras familias que también buscan a un familiar o conocido desaparecido. En estas reuniones las personas comparten momentos difíciles, se fortalecen, se organizan y buscan colectivamente nuevas formas de vivir ante esta dolorosa realidad.

³ Siglas que refieren a la Agrupación de Mujeres Organizadas por los Ejecutados, Secuestrados y Desaparecidos de Nuevo León.

4. Posteriormente se les explica a las personas solicitantes la función que CADHAC desempeña al ofrecer respaldo y acompañamiento social y jurídico a su caso de forma gratuita, así como la que la/el solicitante debe ejercer como sujeto de derechos, y todo lo que implica su participación activa tanto en el grupo AMORES, al cooperar con CADHAC y con las autoridades mientras se realiza el proceso de búsqueda.
5. Una vez explicado todo lo anterior, la persona solicitante pasa al área jurídica para su atención legal y la información obtenida en esta entrevista se pasa simultáneamente a la base de datos electrónica. En dicha base de datos hay varios rubros que requieren información recabada por el área de Trabajo Social y otros que requieren de conocimientos jurídicos para su llenado, por lo que este documento se apoya en ambas áreas para que la información del expediente de cada caso quede completa.

b) Solicitud de copias de expediente

Estando en el área jurídica, lo primero que se verifica si toda la información contenida en el formulario y en la base de datos electrónica está completa. Después de escuchar con atención a la persona solicitante, se le explica la importancia de conocer muy bien el contenido de las declaraciones y las gestiones, por lo que se le facilita un escrito personalizado dirigido a la Agencia del Ministerio Público, con el fin de que vaya a solicitar copia de su expediente. Es la primera acción que se les pide realizar para que se empiecen a asumir como parte fundamental en el proceso, y así posteriormente puedan solicitar periódicamente a la autoridad copias del expediente de la averiguación previa respectiva y entrar en contacto con el Ministerio Público las veces que lo requiera o considere necesario.

Esta solicitud de copias, si bien puede utilizarla en cualquier momento, se debe solicitar al menos una semana antes de la reunión general en la Procuraduría, para que la/el abogada/o y la víctima puedan tener el suficiente tiempo para revisar y analizar los últimos avances.

Una vez obtenida la copia de su expediente, se les pide a las/os solicitantes que personalmente revisen el contenido de dichas copias, que resalten y hagan anotaciones en relación a lo que les llame la atención. Una vez revisadas, deberán entregar las copias a la/el abogada/o de CADHAC encargada/o de dar seguimiento a su caso, quien procederá en primer lugar al análisis junto con la/el solicitante de las diligencias realizadas, y posteriormente realizará un estudio especializado de los avances y/o dificultades y tendrá una comunicación constante con el/la solicitante y la autoridad para proponer acciones específicas ante los resultados de los avances.

c) Revisión de expedientes (Víctimas-CADHAC)

La revisión de expedientes es una de las piezas clave de este proceso. Si ésta no se lleva a cabo de la mejor forma posible, los resultados pueden ser escasos. Por ello, es indispensable que este trabajo lo realice la/el abogada/o y la persona solicitante de forma conjunta.

A continuación se enumeran los pasos para la revisión de expedientes:

1. Los familiares de las víctimas deben entregar la/el abogada/o encargada/o de su caso, las copias de los avances de su averiguación al menos una semana antes de la reunión programada, para efectos de prepararse para la reunión general con la Procuraduría. Sin embargo, como se comentó, la persona solicitante debe solicitar copias de las diligencias cuantas veces lo considere necesario, y éstas deben ser analizadas también por la/el abogada/o de CADHAC.
2. La persona solicitante debe dar lectura integral a las copias y posteriormente entregarlas personalmente a la/el abogada/o encargada/o de su caso. Es importante mencionar que éstas deberán estar subrayadas o anotadas con aquello que la persona solicitante haya considerado importante.
3. Al recibir las copias, la/el abogada/o debe tomar nota de lo que la/el solicitante estima importante, así como comentarle aquello que considere pertinente en relación con las sugerencias de diligencias que pueda tener la/el solicitante.
4. La/el abogada/o debe dar lectura íntegra y analítica a cada una de las diligencias o actuaciones que obren en las copias, desde el sentido común y desde el punto de vista jurídico, de manera que se puedan detectar errores relevantes en las circunstancias de tiempo, modo y lugar de los hechos. Asimismo la lectura debe ser comparativa con las actuaciones anteriores o con los demás casos en los que hayan participado los indiciados, con la finalidad de realizar aportaciones en la investigación.
5. La/el abogado, en el lapso de una semana, debe leer las copias de todos los casos que le correspondan. Sin embargo, es deseable que se cuente con más tiempo para esto, y que durante el tiempo intermedio entre una reunión general y otra, la/ el abogada/o esté en constante comunicación con la persona solicitante y la autoridad, para que ya esté familiarizado con las diligencias que vendrán descritas en las copias.
6. Antes de la reunión programada, la/el abogada/o debe tener una última entrevista con la persona solicitante, en donde le informará lo que considere importante de las últimas copias y, en caso de tener sugerencias, también se las debe informar.
7. Enseguida la/el abogado junto con la/el solicitante redactará una lista que incluya los acuerdos que no se efectuaron en la reunión inmediata anterior o en las anteriores, así como las propuestas de acciones a realizar que se hayan desprendido del análisis de las últimas copias o de alguna otra actuación.
8. Estos acuerdos y/o peticiones nuevas son redactadas en un mismo formato que utilizarán en todas las mesas de trabajo para darle mayor fluidez.

d) Organización de las familias

Simultáneamente, desde CADHAC se brinda apoyo a nivel grupal a las familias para fortalecer su organización y para que desarrollen un mejor trabajo con las/os abogadas/os de CADHAC y con las autoridades.

La experiencia nos muestra que estas reuniones de familiares de personas desaparecidas es vital para el proceso de búsqueda así como para el fortalecimiento emocional de su familia.

2.3 Metodología de trabajo de la Procuraduría General de Justicia para casos de personas desaparecidas

2.3.1 Trabajo previo y proceso interno

a) Recepción de denuncias

La víctima acude al Centro de Orientación y Denuncia (CODE) o directamente al Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata (GEBI) a interponer una denuncia por la desaparición de la persona.⁴

b) Trámite de denuncias

En caso de que la denuncia se haya interpuesto en un CODE, y corresponda a una desaparición forzada reciente, ésta es remitida inmediatamente al GEBI, el cual realiza la búsqueda urgente de la persona desaparecida con el propósito de dar con su paradero durante las primeras 72 horas y resolver el caso en ese lapso de tiempo. Este proceso se lleva a cabo conforme al Procedimiento de Búsqueda e Investigación de Personas Desaparecidas.⁵

En el caso de que la desaparición no sea reciente, la denuncia será atendida directamente por el Ministerio Público que corresponda según el área geográfica de donde se tenga conocimiento que ocurrió la desaparición.

c) Canalización de denuncias

Si transcurridas las 72 horas, el Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata (GEBI) no ha localizado a la persona desaparecida, la investigación es remitida a la Agencia del Ministerio Público correspondiente para que continúe con la integración del caso y con la búsqueda de la persona desaparecida hasta encontrarla.

Durante el transcurso de la investigación de los hechos, el Agente del Ministerio Público se mantiene en contacto con la víctima para recabar toda la información necesaria para dar con el paradero de la persona desaparecida y esclarecer los hechos.

⁴ Es importante mencionar que el Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata inició sus funciones en 2014.

⁵ Como se mencionó, el procedimiento ante el Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata se empezó a aplicar a partir de 2014, por lo que en los años anteriores no existía la búsqueda urgente dentro de las primeras 72 horas; el Procedimiento se desarrolla como se enuncia en el inciso c de este apartado.

2.4 Metodología de las reuniones Autoridad-CADHAC-Víctimas

2.4.1 Trabajo en conjunto

a) Junta previa en la Subprocuraduría del Ministerio Público

Como ya hemos visto, antes de llegar al momento en que la víctima, CADHAC y la autoridad se sienten en la mesa de trabajo de la Procuraduría, se realizan varias acciones de preparación. La junta previa es el último paso antes de llegar a ese día, por lo que se procura que se realice con una semana de anticipación.

Esta reunión se lleva a cabo en las oficinas de la Subprocuraduría y en ella se encuentran presentes las y los abogados de CADHAC, la directora de la organización, la coordinadora y los coordinadores de las regiones del Ministerio Público, los directores de Averiguaciones Previas y de Homicidios y el Subprocurador.

El objeto de esta reunión es revisar los acuerdos de cada caso que quedaron pendientes en la última reunión general realizada en la Procuraduría. Este espacio de trabajo en conjunto facilita que todos los presentes aporten soluciones o comenten sobre las dificultades que no han permitido la resolución de algunos de los acuerdos.

La dinámica al interior de la reunión es la siguiente: un coordinador a la vez expone de cada caso los principales resultados y obstáculos de las diligencias realizadas después de la última reunión. Ante esto, principalmente las y los abogados de CADHAC hacen preguntas o complementan alguna información, pues la idea es que en el momento de las mesas de trabajo en la Procuraduría, CADHAC sea sólo un mediador entre las víctimas y la autoridad.

Esto ayuda mucho a que, en casos similares, se realicen aquellas diligencias que rindieron buenos frutos, pudiendo así aprender unos de otros. También se habla del sentir en general de las víctimas y de aquellas acciones que en conjunto podemos hacer para solucionar los problemas que en su caso se hayan comentado.

b) Mesas de trabajo en la Procuraduría (revisión del expediente Víctimas - Autoridad - CADHAC)

Cada dos meses, como resultado del trabajo realizado, se reúnen en las instalaciones de la Procuraduría las y los familiares de las personas desaparecidas, el Agente del Ministerio Público encargado de la investigación de cada caso, el/la coordinador/a de la Agencia del Ministerio Público de cada Zona y, fungiendo como mediador, la/el abogada/o de CADHAC encargada/o del caso. También están presentes en la reunión el Procurador, el Subprocurador, el Director de Averiguaciones Previas, el Director de Homicidios y la Directora de CADHAC. Sin embargo, estos últimos van turnándose en las mesas según se les requiera para solucionar cuestiones prácticas.

Hasta hace poco tiempo existían cuatro coordinaciones, una por cada zona: norte, sur, oriente y poniente pero debido a modificaciones orgánicas, actualmente la Procuraduría

cuenta con tres direcciones de fiscalías regionales: norte, centro y sur. Sin embargo, buscando la permanencia y continuidad en el proceso propuesto, así como la comunicación constante y el pleno conocimiento de los casos por parte de los involucrados en el mismo, se mantuvo la dinámica de instalar cuatro mesas de trabajo para la revisión particular de los casos. Es importante resaltar que dicha continuidad y permanencia de los involucrados ha resultado exitosa para el avance en las investigaciones.

En virtud de que se analiza caso por caso, las personas solicitantes esperan su turno para pasar a la mesa que les corresponda, junto con el Agente de Ministerio Público que lleva su caso.

La dinámica inicia con la explicación detallada que hace el Agente del Ministerio Público junto con el/la coordinador/a de zona, sobre las acciones realizadas en los dos meses transcurridos, las cuales deben coincidir al menos con los acuerdos de la última reunión general. Paralelamente se revisa el cumplimiento de los acuerdos alcanzados en la reunión anterior y, en su caso, el agente expone por qué no se ha realizado alguno de los acuerdos. La persona solicitante escucha, hace comentarios y externa sus principales inquietudes en torno de la investigación, según los avances presentados o los asuntos sin concretar.

La función de la/el abogada/o de CADHAC es mediar entre las autoridades presentes en la mesa de trabajo y los familiares de las víctimas de desaparición. En este sentido, se encarga de asegurar que la comunicación sea efectiva entre las partes y que las inquietudes de las personas solicitantes sean escuchadas y tomadas en cuenta. Además hace aportaciones desde la perspectiva jurídica, en caso de que considere que no han sido planteadas y siempre que sean importantes para avanzar en la investigación, y procurando que la atención se centre en las víctimas.

c) Acuerdos

En virtud de los avances o barreras detectadas en la discusión de cada uno de los casos revisados, se proponen acciones específicas para los siguientes dos meses. Como conclusión del trabajo en las mesas, se enlistan claramente las que la autoridad va a realizar, mismas que son registradas por el Agente del Ministerio Público y por la/el abogada/o de CADHAC, de tal forma que puedan ser supervisados permanentemente por la persona solicitante y por CADHAC hasta su cumplimiento. De igual manera se registra si queda algún compromiso que deba realizar la/el solicitante.

Es importante que los acuerdos sean acciones concretas y realizables, y por otra parte, que sean debidamente identificados por todos los que participan en la mesa de trabajo, adquiriendo cada uno la parte de responsabilidad que le corresponde para que dichos acuerdos puedan ser cumplidos.

Como se comentó en el apartado de la revisión de expedientes, para los acuerdos se ha diseñado un formato que es utilizado en CADHAC para todas las mesas.

d) Reunión Autoridad-CADHAC

Una vez agotada la revisión particular de cada caso con las/os solicitantes, se conforma una sola mesa en donde participan los cuatro coordinadores de zona, el Director de Averiguaciones Previas, el Director de Homicidios, el Subprocurador del Ministerio Público y el Procurador, así como el personal de CADHAC, incluyendo su directora.

En este momento se comentan de manera general los principales avances en cada mesa de trabajo, así como la sensación de satisfacción o insatisfacción detectada en las/os solicitantes. Por otra parte, se analizan las principales barreras u obstáculos que se han encontrado en las labores de investigación, con la finalidad de encontrar las mejores soluciones en coordinación con los participantes desde sus diferentes funciones. Por último se realiza una evaluación general de la reunión, resaltando los principales avances u obstáculos presentados, así como sus posibles soluciones.

e) Reunión de cierre Víctimas-Autoridad-CADHAC

Una vez agotada la evaluación hecha por las autoridades de la PGJNL y CADHAC, el grupo completo de solicitantes y todas las autoridades participantes se reúnen en un espacio común, donde la directora de CADHAC, el Subprocurador y el Procurador comparten sus conclusiones en relación con la reunión y resaltan los principales avances.

En este momento se propicia la comunicación directa principalmente del procurador con las/os solicitantes, de tal forma que se abre un espacio para que estos últimos puedan expresar preocupaciones o peticiones generales al Procurador y que éste les responda de manera personal, directa y cercana.

f) Rueda de prensa

Una vez terminada la última reunión se realiza una rueda de prensa. Generalmente, en dicho evento el Procurador y la directora de CADHAC comparten sus visiones acerca de los resultados de la reunión y ambos responden de manera directa a las preguntas de los medios de comunicación presentes.

Se considera que las ruedas de prensa son importantes ya que le dan mayor peso público a estas reuniones, generando mayor compromiso por parte de todas y todos los involucrados.

III. Elementos indispensables

a) Mediación

El papel del mediador que debe realizar una organización civil en este tipo de prácticas es determinante. Generalmente las víctimas desconfían de las autoridades y las autoridades de las víctimas, por lo que debe existir un ente que logre la comunicación efectiva entre ambas partes.

Las tragedias de la magnitud de una desaparición humana desatan sentimientos muy fuertes en las víctimas, que en ocasiones pueden provocar que se pierda la objetividad de las investigaciones. Por otro lado, está la práctica cotidiana de las autoridades que puede influir en el tratamiento que se le da a los casos, pues la carga de trabajo y la violencia que constantemente ven, pueden ocasionar que las acciones caigan en mecánicas repetitivas.

Por esto, es muy importante que las víctimas cuenten con apoyos desde diversos frentes (aunque en esta etapa requieran ser primordialmente asesoradas legalmente), con el objeto de que sea, además de la autoridad, otra persona de confianza la que le explique qué es lo objetivamente realizable en las investigaciones.

Cabe destacar que al final será la autoridad la que decida qué actuaciones o diligencias deberá realizar en cada caso, pues es el Ministerio Público quien tiene la facultad y la responsabilidad legal de dirigir las investigaciones de los delitos.

b) Diálogo

El diálogo constante ha propiciado la generación de acuerdos y compromisos importantes.

En la medida en que las víctimas, la autoridad y la organización civil estén abiertos a las versiones de las otras partes, se logrará establecer acuerdos y compromisos.

Aunque con sus altibajos, la tolerancia y el respeto han sido dos cualidades que han caracterizado a los diálogos entre estas tres partes. Se considera que de faltar alguna de estas cualidades, se rompería la dinámica armoniosa que ha permitido lograr avances.

c) Voluntad política

Definitivamente la voluntad política de la Procuraduría ha sido determinante. Es un caso inusitado que una de las instituciones que tiende a ser de las más herméticas por los temas manejados, haya abierto sus puertas de la manera en que lo ha hecho para el éxito de estas mesas de trabajo.

La colaboración entre las tres partes involucradas ha alcanzado niveles de interdependencia importantes, pues el apoyo de unos a otros ha sido categórico para el éxito de algunas diligencias. Sin embargo, la participación tan activa que ha tenido este grupo de víctimas en las investigaciones, no hubiere sido posible si las puertas de la Procuraduría no se hubieran abierto.

d) Trabajo en equipo

Como se ha venido mencionando, el éxito de las mesas de trabajo ha sido por la participación activa de todas las partes, y por supuesto el cumplimiento de los compromisos y acuerdos.

El trabajo en equipo ha sido la base para lograr el éxito de las reuniones de trabajo, ya que todos los integrantes se comprometen a realizar ciertas tareas y las cumplen apegándose lo más posible a los acuerdos.

e) Revisión de expedientes

La revisión de expedientes por parte de las víctimas y CADHAC ha promovido el involucramiento entero de estas dos partes en las investigaciones. Si bien la autoridad es la que realiza las investigaciones y las documenta en papel, la mejor forma de enterarse de qué, cómo y cuándo se avanzó en las investigaciones, es leyendo minuciosamente el expediente.

Esto se ha convertido también en una especie de rendición de cuentas en lo relacionado con los acuerdos y/o compromisos que la autoridad adquiere en las reuniones, pues la consigna es que todo lo realizado debe constar por escrito y ser identificable a través de copias para visualizar si se cumplió o no con lo establecido.

f) Empoderamiento de víctimas

En CADHAC y en la Procuraduría se busca que las víctimas se asuman como sujetos de derechos y se sientan parte del proceso. Por ello es importante que sean ellas mismas quienes soliciten la información y documentación necesaria, visiten al Ministerio Público que les corresponda y soliciten, cuando lo consideren necesario o por consejo de un/a abogado/a, la realización de diligencias.

En la medida en que las víctimas se comprometan con hacer personal el seguimiento a la investigación, se sentirán empoderadas para exigir sus derechos.

g) Acompañamiento integral (otras acciones reparatoras, marchas y/o capacitaciones)

Desde que se recibieron los primeros casos de personas desaparecidas en CADHAC, es decir, desde 2009, se realizaron reuniones frecuentes con las madres de aquellos que habían sido privados de su libertad y que se seguía sin conocer su paradero. Fue en el año 2011 cuando se acrecentó y fortaleció el grupo de familiares de personas desaparecidas, quienes recientemente dieron origen a la Agrupación de Mujeres Organizadas por los Ejecutados, Secuestrados y Desaparecidos de Nuevo León (AMORES).

Es así como las familias de las personas desaparecidas, en su mayoría las mujeres, acuden semanalmente desde 2009 a CADHAC para definir actividades grupales, analizar el contexto, acompañarse y escucharse. Estas reuniones representan un espacio tanto de contención mutua, como de generación de ideas y acciones para la incidencia. El apoyo que brinda CADHAC al grupo semanal es parte del acompañamiento integral que se proporciona a las familias de las personas desaparecidas, el cual incluye, además del seguimiento jurídico, atención psicoemocional, social y educativo-comunitaria.

El espacio grupal es sumamente importante para las familias ya que les brinda fortaleza espiritual y emocional, mientras que la incidencia pública y las acciones de sensibilización se vuelven contundentes. Cada vez que se realiza una reunión con la Procuraduría, se acude a una manifestación multitudinaria donde se portan símbolos que las mismas familias han preparado: huellas, corazones, siluetas, además de las mantas y fotografías de sus seres queridos; se hace presencia afuera mientras se lleva a cabo la revisión técnica de los casos.

Pero la presencia no sólo es en la Procuraduría, sino también en el Congreso del Estado y en espacios públicos donde se difunde información a la ciudadanía. Se han realizado obras de teatro, proyección de videos, difusión de volantes y trípticos, misas, talleres, eventos culturales; se ha participado en foros, se han grabado testimonios y se han colocado mantas en lugares públicos.

h) Publicidad informativa en conjunto Autoridad-CADHAC

Con la finalidad de informar a la ciudadanía acerca del proceso que se sigue ante un caso de desaparición de personas, la Procuraduría, en conjunto con CADHAC, creó folletos y volantes en los que se explica el procedimiento para denunciar este delito.

IV. Obstáculos y avances

4.1 Obstáculos

a) Prejuicios

Como se comentó, en los primeros acercamientos de las víctimas y CADHAC con la Procuraduría, se percibió una atmósfera de desconfianza y hermetismo como consecuencia principalmente de prejuicios sobre el actuar de cada una de las partes. En cuanto a las víctimas y organizaciones no gubernamentales se les estigmatiza como personas que “atacan” a las autoridades con el afán de conseguir el cumplimiento cabal de cualquier exigencia, muchas veces sin escuchar argumentos; por otro lado, el estigma que cae sobre las autoridades es la creencia de que son entes corruptos y deshonestos en quienes no se puede confiar.

En estos primeros acercamientos con la autoridad la víctima no decía todo lo que sabía, porque en ocasiones la persona desaparecida estaba vinculada con actos delictivos y pensaba que la autoridad no iba a actuar en su favor por dicha razón; derivado de ello omitía información importante que podía relacionar el caso con otros. En el momento en que se logra que la víctima confíe en la autoridad, se consigue que las familias proporcionen más información, aunque esto toma tiempo.

El cumplimiento de los compromisos y el diálogo fueron los que lograron que estos prejuicios se fueran borrando, al menos entre las partes que intervienen en estos procesos, es decir, el grupo AMORES, la Procuraduría y CADHAC.

b) Estado emocional de las víctimas

Como ya se mencionó, la afectación emocional ante estas situaciones de desaparición es grave. La pérdida de un familiar a consecuencia de la violencia y la incertidumbre que se genera cuando no se sabe si la persona está viva o muerta, dificulta que las víctimas vivan el duelo necesario para lograr una resignación.

En este sentido, las víctimas pueden perder la objetividad debido al enojo y la impotencia, al considerar que, independientemente de los avances que puedan demostrar las investigaciones, si el objetivo es encontrar a la persona desaparecida y esto no se logra, cualquier esfuerzo realizado por las autoridades resulta insuficiente.

c) Miedo de las víctimas a represalias

Otro de los obstáculos para llegar al fondo de los hechos era el miedo que expresaban las víctimas hacia la delincuencia organizada. Si había testigos no querían proporcionar información a la autoridad por temor a sufrir represalias.

d) Forma de operar de la delincuencia organizada

Adicionalmente, uno de los principales obstáculos para la investigación del paradero de las personas desaparecidas ha sido la forma de operar de la delincuencia organizada para la desaparición de los cuerpos, haciendo, en algunos casos, casi imposible la identificación genética de las personas.

e) Divulgación de información en los medios de comunicación

Años atrás, los medios de comunicación fueron un obstáculo para el buen desarrollo de las investigaciones ya que ventilaban información reservada anticipadamente, con tal de ganar la nota periodística, por lo que en muchas ocasiones la información presentada al público no era totalmente cierta, perjudicando así la comunicación entre las partes.

f) Lo que no se hizo

Uno de los principales obstáculos a los que se ha enfrentado esta dinámica es el tiempo. Es decir, hay casos de desaparición desde 2007 y en esos años la inseguridad en el estado era aún mayor. Algunas instituciones públicas y privadas estaban paralizadas en sus trabajos, por temor a represalias. Entonces, por un lado, cuando se hacía del conocimiento de la autoridad alguna desaparición, hubo ocasiones en las que no se realizaba ninguna diligencia de urgencia que pudiera arrojar realmente resultados acerca de su paradero; y por el otro, algunas familias con personas desaparecidas también se encontraban paralizadas por lo que no denunciaron inmediatamente, dejando pasar así opciones de diligencias inmediatas que pudieron haber marcado las investigaciones.

Es importante mencionar en este punto que existen diligencias cuyo éxito depende de la prontitud con la que se realicen, sin embargo, existen investigaciones que se empezaron a realizar con meses e incluso años de retraso en las que hay datos que son casi imposibles de recuperar.

g) Falta de coordinación y cooperación interinstitucional por parte de las Autoridades

Uno de los problemas más grandes que enfrenta la administración pública, en general, es la falta de coordinación que existe entre sus dependencias. La administración de justicia no es la excepción. En muchas ocasiones el tiempo de contestación de los exhortos para Procuradurías por parte de otros estados es excesivo, incluso compartir información entre diferentes autoridades es a veces tardado o imposible.

Otro ejemplo muy claro es el hermetismo de la Procuraduría General de la República, pues si bien obtiene información de las autoridades locales, ésta no la comparte cuando pudiera ayudar a alguna investigación del ámbito local.

4.2 Avances

a) Cifras

De 2009 a 2014 CADHAC tiene registradas a 1,249 personas desaparecidas, de las cuales 26 por ciento corresponde a casos de desaparición forzada efectuada directamente por funcionarios públicos, mientras que 74 por ciento fueron efectuadas presuntamente por la delincuencia organizada.

De este registro de personas desaparecidas se han localizado 104 personas, 59 con vida y 45 identificadas por compatibilidad de perfiles genéticos.

Como ya se comentó, en junio del año 2011 las víctimas y CADHAC comenzaron a trabajar en conjunto con la Procuraduría en la revisión de casos y así poder avanzar en la investigación. Desde esa fecha y hasta que aconteció la reunión XX, se han analizado 87 casos con 211 personas desaparecidas (178 hombres y 33 mujeres). De las investigaciones que han sido sometidas a las mesas de trabajo en la Procuraduría, se han consignado a 60 personas por su probable responsabilidad penal, de las cuales 12 ya han sido sentenciadas.

Además se logró la tipificación del delito de desaparición forzada en el *Código penal* en diciembre de 2012, y la creación de la *Ley Estatal de Atención a Víctimas* en diciembre de 2013, lo cual se logró no sólo con las propuestas legislativas de CADHAC, sino con el empuje y fuerza de las familias, derivado en gran medida, del acompañamiento grupal.

b) Interlocución (respuestas inmediatas a peticiones concretas)

Además del desarrollo de este mecanismo de mesas de trabajo en las que se revisan los expedientes de investigaciones por desaparición, ha habido otros logros alcanzados con la dinámica. Una de ellas es la interlocución inmediata y transparente que existe entre las víctimas, CADHAC y la autoridad.

Cuando existe una petición o duda concreta, dependiendo de la dificultad de su realización o respuesta, ésta se resuelve lo más rápido posible por parte de la autoridad, lo que ha generado mayor confianza en las mismas.

c) Procedimiento de Búsqueda e Investigación de Personas Desaparecidas

Uno de los avances más significativos de esta dinámica es sin duda el Procedimiento interno de la Procuraduría de Búsqueda e Investigación de Personas Desaparecidas, que implicó la creación en la Procuraduría del Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata y la aplicación del Formulario Estatal de Búsqueda Urgente.

Como consecuencia de todo el conocimiento conjunto que se ha estado compartiendo en las mesas de trabajo, se pensó en la protocolización de acciones concretas que son determinantes para localizar a una persona desaparecida dentro de las primeras 72 horas a partir de que sucedió el hecho.

Esto tiene relación con lo que se comentó en el apartado “Lo que no se hizo”, pues de las experiencias ha quedado muy claro cuáles fueron las omisiones que se cometieron en los años en que la inseguridad estuvo más presente, y con el objeto de que no se vuelvan a cometer, se pusieron por escrito los pasos a seguir dentro de las primeras 72 horas a partir de que se presentó el hecho.⁶

d) Mejoras internas en la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León

Hasta el año 2013 el delito de desaparición de personas lo investigaba la Agencia del Ministerio Público del municipio de acuerdo al lugar donde había sucedido el hecho.

En el mismo año 2013 se creó un grupo en la Policía Ministerial de Agentes Investigadores cuya finalidad es crear un vínculo directo con la víctima durante el proceso para coadyuvar la obtención de información y facilitar el desarrollo de la investigación.

A inicios del año 2014 se crea en la Procuraduría General de Justicia una Unidad de Investigación dedicada exclusivamente a la búsqueda de personas desaparecidas la cual está integrada de la siguiente manera:

- Por el Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata el cual está conformado actualmente por un Agente del Ministerio Público, Delegados y Escribientes.
- Por un grupo de Policías Ministeriales dedicados a realizar las acciones necesarias de búsqueda y localización de la víctima requeridas en la investigación de los hechos.

Ambas agrupaciones se rigen bajo un esquema de trabajo estandarizado, gracias a que se tiene documentado e implementado el Procedimiento de Búsqueda e Investigación de Personas Desaparecidas.

⁶ Este procedimiento está en el anexo A.

Además, entre otras cosas, se ha adquirido equipo pericial especial, como el Georadar, para la búsqueda de personas desaparecidas. Este equipo detecta el reblandecimiento de la tierra y permite la localización de depósitos de cuerpos de personas que hasta ese momento no habían sido localizadas.

En cuanto al recurso humano, destaca que, por haber trabajado en contacto directo con las víctimas y con la sociedad civil, los funcionarios de la Procuraduría han forjado sensibilidad, empatía y conciencia ante la situación por la cual atraviesan las víctimas de los delitos de esta naturaleza. Por esta razón no han cesado de buscar a las personas desaparecidas así como a los responsables de los delitos para que sean sancionados.

V. Conclusiones

En este documento se expresan todos los factores que han influido en el establecimiento de las dinámicas de las reuniones generales con la Procuraduría, así como los que intervienen en el desarrollo de las mesas de trabajo. Cada uno de los componentes aquí descritos son vitales para que los resultados sean favorables. Así mismo, cada una de las partes involucradas y sus características son determinantes.

También se explica el procedimiento que se sigue dentro de cada uno de los pasos antes de llegar a las mesas de trabajo en las reuniones generales, así como el que se sigue una vez que se llevan a cabo las reuniones.

Las buenas prácticas identificadas, han sido factores o productos de esta relación que existe entre las víctimas, las autoridades y CADHAC, y en virtud de la influencia que tiene cada una de estas prácticas es que se considera que si faltara alguna, tal vez sería imposible continuar con esta dinámica que ha beneficiado a la sociedad nuevoleonense.

Por último, y como consecuencia de todo este camino recorrido, se identificaron los principales avances y obstáculos que se han presentado.

Se considera que el principal aprendizaje adquirido ha sido comprobar que el prejuicio de que víctimas, organizaciones civiles y autoridad no pueden trabajar de la mano, o bien, pueden hacerlo sólo durante un periodo muy corto, es erróneo. El compromiso de todas las partes ha generado una interlocución que ha hecho posible avanzar de manera conjunta y constante. Por lo que, incluso se considera que ante estos graves problemas, una mejor práctica para encontrar soluciones es involucrando a las tres partes implicadas: Víctimas-Autoridades-Organizaciones de la sociedad civil.

En virtud de la efectividad que ha tenido la dinámica de realizar las reuniones generales para la revisión de casos de personas desaparecidas en la Procuraduría, algunas organizaciones nacionales e internacionales e instancias públicas han visitado Nuevo León para presenciar cómo se llevan a cabo dichas mesas de trabajo y han aportado comentarios favorables al respecto.

Por ello, y al ser las desapariciones de personas un problema que aqueja a todo el país, se ha pensado en reproducir esta dinámica que quizá pueda servir en otros estados de la República.

La Procuraduría de Tamaulipas ha manifestado su interés en que se replique este modelo de trabajo y por ello en abril de 2014 se inició el proceso. Ha habido tres reuniones, y se considera que existen condiciones para seguir haciéndolo, a pesar de la distancia que hace más complejo el trabajo.

Como se mencionó, ha habido dificultades a lo largo del proceso y escepticismo inicial, sin embargo la fórmula parece estar funcionando, pues ya se cumplen XX reuniones en el estado de Nuevo León. Si bien todas las partes aceptan que falta mucho por hacer, pues no se puede hablar de justicia mientras no sean localizadas todas las personas que han sido desaparecidas, es importante reconocer también que los avances son innegables.

VI. Glosario

- a. **AMORES:** Agrupación de Mujeres Organizadas por los Ejecutados, Secuestrados y Desaparecidos de Nuevo León.
- b. **CADHAC:** Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos, A. C.
- c. **CODE:** Centro de Orientación y Denuncia.
- d. **FEBU:** Formulario Estatal de Búsqueda Urgente.
- e. **GEBI:** Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata.
- f. **Procurador:** Procurador General de Justicia del Estado de Nuevo León.
- g. **Procuraduría:** Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León.
- h. **Subprocurador:** Subprocurador del Ministerio Público.
- i. **Subprocuraduría:** Subprocuraduría del Ministerio Público.

VII. Anexos

Anexo A: Procedimiento Búsqueda e Investigación de Personas Desaparecidas



PROCEDIMIENTO: BÚSQUEDA E INVESTIGACIÓN DE PERSONAS DESAPARECIDAS

1 OBJETIVO

Establecer las pautas de actuación, estandarizar un procedimiento de búsqueda urgente, diseñar herramientas y garantizar una eficaz coordinación interinstitucional de los funcionarios públicos responsables de la búsqueda e investigación de la desaparición de una persona, especialmente el GEBI con el propósito de dar con su paradero, esclarecer los hechos, identificar y sancionar a los responsables y garantizar el derecho a la reparación integral de las víctimas y ofendidos.

2 ALCANCE

Este procedimiento aplica para todas las áreas de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León involucradas en la investigación y búsqueda de personas desaparecidas.

3 DEFINICIONES

Personas desaparecidas: Aquellas personas de las cuales sus familiares no tienen noticias o cuya desaparición ha sido señalada, sobre la base de información fidedigna.

Víctima: En el caso de una desaparición forzada es la persona desaparecida y toda persona física que haya sufrido algún perjuicio directo como consecuencia de una desaparición forzada o de la desaparición que es consecuencia de un delito.

GEBI (Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata): Dedicado a la búsqueda urgente de la persona desaparecida dentro de un lapso de 72 horas y si se deriva un delito de la desaparición se procederá a la integración de la averiguación previa correspondiente.

4 RESPONSABILIDADES*

Delegado del Ministerio Público Tradicional (DMPT):

Recabar la denuncia, llenar el formulario y registrarlo en la base de datos y remitir la denuncia al Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata.

Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata:

- a) Dirigir el procedimiento de búsqueda urgente, iniciando la averiguación previa correspondiente.
- b) Transmitir sus órdenes a los Agentes Ministeriales y demás personal que deban llevar a cabo las diligencias relativas al procedimiento de búsqueda urgente.
- c) Administrar, actualizar y revisar la base de datos de personas desaparecidas, que será alimentada con datos del Formulario Estatal de Búsqueda Urgente.



PROCEDIMIENTO: BÚSQUEDA E INVESTIGACIÓN DE PERSONAS DESAPARECIDAS

- d) Contar con un equipo de personal a través de la Dirección de Análisis e Información, que hará estudios de contexto, a partir de la base de datos centralizada, que le permita identificar causas, patrones, modos de operación, principales formas de victimización y responsabilidad criminal.*
- e) Acceder a través de la Dirección de Análisis e Información a los registros de las bases de datos de las otras Instituciones del Gobierno del Estado con el objeto de dar con el paradero de las personas desaparecidas.

Agente del Ministerio Público de la Agencia Investigadora:

Continuar con la averiguación previa iniciada por el Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata por la desaparición de persona, hasta la resolución de la misma.

Policía Ministerial:

Realizar las acciones necesarias de búsqueda y localización de la víctima requeridas en la investigación de los hechos.*

5 REFERENCIAS

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Instrumentos Internacionales.
 - Declaración Universal de los Derechos Humanos.
 - Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.
 - Declaración Americana sobre los derechos humanos.
 - Convención Americana sobre los derechos humanos.
 - Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.
 - Convención Interamericana sobre la desaparición forzada de personas.
 - Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.
 - Principios fundamentales de justicia para las víctimas de los delitos y abuso de poder.
 - Conjunto de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad.
 - Principios y directrices básicas sobre el derecho a las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones.
- Ley General para prevenir y sancionar los delitos en materia de secuestro.
- Ley General para prevenir, sancionar y erradicar los delitos en materia de trata de personas y para la protección y asistencia a las víctimas de estos delitos.
- Ley General de Víctimas.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León.
- Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León.
- Ley del Sistema de Seguridad Pública para el Estado de Nuevo León.
- Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas y Ofendidos de Delitos en el Estado de Nuevo León.
- Reglamento de la Ley de Atención y Apoyo a las Víctimas y Ofendidos de Delitos en el Estado de Nuevo León.



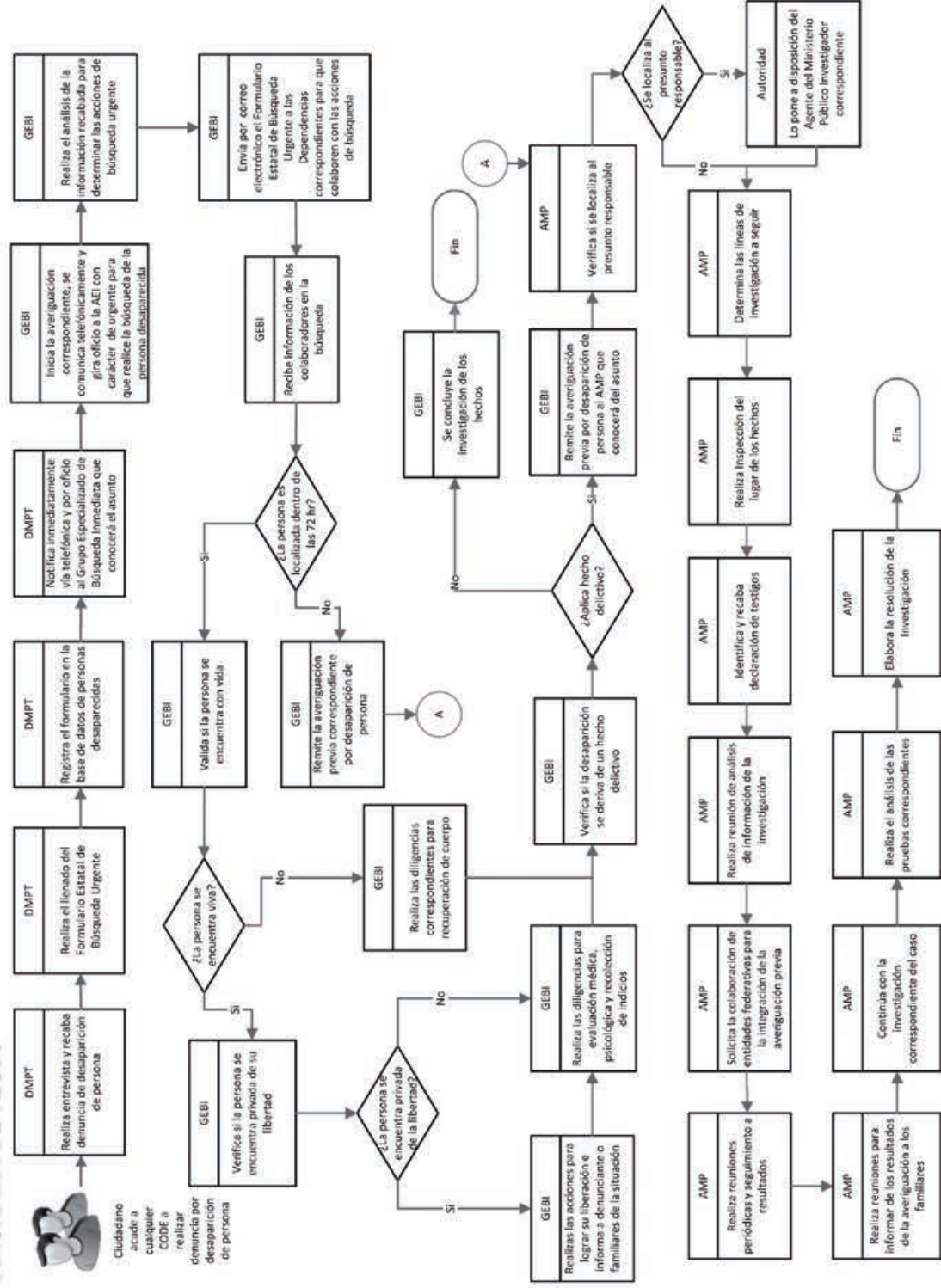
PROCEDIMIENTO: BÚSQUEDA E INVESTIGACIÓN DE PERSONAS DESAPARECIDAS

- Código Penal para el Estado de Nuevo León.
- Código Procesal Penal para el Estado de Nuevo León.
- Ley para prevenir, atender, combatir y erradicar la trata de personas en el Estado de Nuevo León.
- Ley de Transparencia y Acceso a la Información del Estado de Nuevo León.
- Protocolo de Búsqueda e Investigación de Personas Desaparecidas.
- Protocolo de Estambul.
- Protocolo de Minnesota.



PROCEDIMIENTO: BÚSQUEDA E INVESTIGACIÓN DE PERSONAS DESAPARECIDAS

6 DIAGRAMA DE FLUJO





PROCEDIMIENTO: BÚSQUEDA E INVESTIGACIÓN DE PERSONAS DESAPARECIDAS

7 DESCRIPCIÓN

RECEPCIÓN DE DENUNCIA

- 7.1 Ciudadano acude a cualquier Centro de Orientación y Denuncia (CODE) a presentar denuncia por la desaparición de una o varias personas ya sea familiar, conocido, etc.
- 7.2 El Delegado del Ministerio Público Tradicional realiza la entrevista y recaba la denuncia de hechos por persona desaparecida en Sistema Justina, posteriormente realiza el llenado del Formulario Estatal de Búsqueda Urgente y lo registra en la base de datos de personas desaparecidas.
- 7.3 El Delegado del Ministerio Público Tradicional notifica inmediatamente por teléfono y por oficio al Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata que conocerá del asunto para que actúe en la localización de la persona desaparecida.

INICIO DE LA AVERIGUACIÓN POR DESAPARICIÓN DE PERSONA

- 7.4 El Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata al tener conocimiento de la desaparición de alguna persona ya sea porque se presentó una Denuncia o por cualquier otro medio, inicia la averiguación correspondiente, comunicándose telefónicamente y a la vez girando oficio con carácter de urgente a la Agencia Estatal de Investigaciones para que se aboquen a la búsqueda e investigación de los hechos. Además de realizar algunas de las siguientes acciones, omitiendo aquellas que considere perjudiciales para la búsqueda urgente o para la víctima o sus familiares:
 - Solicitar a los familiares fotografías de la víctima.
 - Ir al lugar, una vez que se tenga la información, en donde se privó de la libertad a la persona desaparecida para recabar toda la evidencia posible.
 - Solicitar los elementos de prueba necesarios a empresas, negocios, establecimientos comerciales y a otras Instituciones.
 - Requerir a los medios de información masiva la colaboración para difundir los rasgos y características, señas particulares y fotografía, si fuera posible, de la persona desaparecida.
 - Solicitar la colaboración de las Procuradurías de Justicia y otras autoridades, locales y federales, para la localización de la persona desaparecida otorgando la información con la que se cuente.
 - Diseñar e implementar estrategias de difusión para recabar información útil para localizar a la persona desaparecida.
 - Verificar si la persona se encuentra en alguna Institución pública o privada relevante. (SEMEFO, Centros Penitenciarios, Centros de Rehabilitación, Centros de Detención, Centros Médicos, Hospitales, Clínicas o Centros Psiquiátricos).
 - Solicitar la sábana de llamadas del teléfono celular de la víctima desaparecida a la compañía telefónica correspondiente.
 - Solicitar a la autoridad judicial las órdenes correspondientes para realizar cateos, inspecciones y registros en aquellos inmuebles particulares que sean relevantes para la búsqueda.
 - Realizar las entrevistas que determine sean necesarias.



PROCEDIMIENTO: BÚSQUEDA E INVESTIGACIÓN DE PERSONAS DESAPARECIDAS

- En el caso de que se presuma que la persona está bajo custodia o privada de la libertad por parte de alguna autoridad federal, solicitar información de la persona y registrar los resultados obtenidos.
 - Brindar asesoría jurídica en el supuesto de que se presuma que la persona está bajo custodia o privada de la libertad por parte de alguna autoridad que ha negado el paradero.
 - En el caso de que la persona que se encuentra desaparecida conducía o se encontraba en un automóvil, debe realizar diligencias necesarias a fin de ingresar los datos del vehículo al registro de Plataforma México y notificar al Grupo Halcón para conocimiento de los hechos.
 - Solicitar la información a Plataforma México de la persona desaparecida.
 - En el caso que existan elementos para presumir que la persona desaparecida se encuentra en cualquier centro de detención en el Estado, debe solicitar al encargado (Director o Superior de dicho centro) la verificación con el objeto de encontrar a la víctima en dicho lugar.
- 7.5 Posteriormente el Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata realiza el análisis de la información recabada para determinar las acciones de búsqueda urgente, considerar lo establecido en (Anexo 1 y Anexo 3), se coordina y envía por correo el formulario Estatal de búsqueda urgente a las Dependencias correspondientes para que colaboren en la búsqueda. (ver Anexo 2) *
- 7.6 Así mismo el Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata se comunica con la Dirección de Análisis e Información para que verifique los registros de bases de datos de otras Instituciones del Gobierno del Estado con el objeto de dar con el paradero de la persona desaparecida.
- 7.7 Durante las 72 horas de búsqueda se recibe información de los colaboradores acerca de la búsqueda e investigación de la persona desaparecida.
- 7.8 La Agencia Estatal de Investigaciones dentro del plazo de las 72 horas debe rendir un Informe al Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata de las actividades realizadas durante la investigación del hecho.*
- 7.9 Si en el plazo de las 72 horas la persona es localizada con vida, se verifica si está privada de su libertad en caso de ser así, el Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata realiza las acciones necesarias para lograr su liberación o si está detenida por alguna autoridad se debe recabar la información correspondiente.
- 7.10 Una vez que se tenga información acerca de la víctima se debe notificar a los familiares o denunciante el motivo, circunstancias y el lugar donde se encuentra la persona.
- 7.11 En caso de haber localizado a la persona con vida y si no está privada de la libertad realiza las diligencias a la víctima para la evaluación médica, toxicológica, psicológica y la recolección de indicios con su respectiva Cadena de Custodia, además de realizar oficio a COPAVIDE (Centro de Orientación Protección y Apoyo a Víctimas de Delitos) para el seguimiento correspondiente.



PROCEDIMIENTO: BÚSQUEDA E INVESTIGACIÓN DE PERSONAS DESAPARECIDAS

- 7.12 Si se encuentra a la persona desaparecida sin vida se realizan las diligencias correspondientes para la recuperación del cadáver, recolectando con su respectiva Cadena de Custodia las evidencias vinculadas a la muerte según las circunstancias del hallazgo.
- 7.13 Si se verifica que la desaparición no se debió a un hecho delictivo el GEBI concluye la investigación de los hechos, emitiendo la resolución correspondiente a la averiguación previa.
- 7.14 Se verifica si dicha privación corresponde a un hecho delictivo en caso de ser así se remite la averiguación previa por el delito de desaparición al Agente del Ministerio Público que conocerá del asunto para que continúe con la integración de la averiguación previa hasta su resolución.
- 7.15 Al cumplirse las 72 horas de búsqueda si no se ha localizado a la persona desaparecida se remite la averiguación previa por desaparición al Agente del Ministerio Público que continuará dando trámite al caso. En el entendido que si pasado el término de tiempo antes descrito el Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata recibe información adicional al caso, debe remitirla con carácter de urgente a la Agencia del Ministerio Público que está continuando con la averiguación previa correspondiente.*
- 7.16 Así mismo el Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata independientemente de la situación de la persona desaparecida al término de las 72 horas de búsqueda, debe proporcionar al familiar o denunciante la información relativa a la investigación y los resultados obtenidos.*

CONTINUACIÓN DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA POR EL AMP DE LA AGENCIA INVESTIGADORA QUE CORRESPONDA

- 7.17 Una vez que se tiene conocimiento de la averiguación previa el AMP verifica si se tiene datos o se localizó al presunto responsable, si es así éste es puesto a su disposición para que continúe con la investigación de los hechos, y determine la línea de investigación a seguir, realiza las diligencias correspondientes al caso.
- 7.18 El Agente del Ministerio Público determina la línea de investigación a seguir para la debida integración de la averiguación previa.
- 7.19 El Agente del Ministerio Público realiza las diligencias básicas en caso de que haya faltado alguna de las realizadas por el Grupo Especializado de Búsqueda Inmediata o las complementa. (ver Anexo 1 y Anexo 3).*
- 7.20 Realiza la identificación y declaración de testigos. (ver Anexo 4)
- 7.21 El Agente del Ministerio Público realiza reunión de análisis e información de la investigación, y si considera necesario solicita la colaboración de Entidades Federativas para la investigación en la averiguación previa.
- 7.22 El Agente del Ministerio Público realiza reuniones periódicas y seguimiento a resultados, así como reuniones para informar de los resultados de la averiguación a familiares y continúa con la investigación correspondiente.



PROCEDIMIENTO: BÚSQUEDA E INVESTIGACIÓN DE PERSONAS DESAPARECIDAS

7.23 Una vez teniendo todos los elementos de la investigación el Agente del Ministerio Público determina si existe delito y la responsabilidad del presunto para realizar la resolución correspondiente. (ver Anexo 5)

7.24 En caso de no contar con algún responsable del delito se continúa con la investigación o se dicta la resolución correspondiente.

8 DISTRIBUCIÓN

En electrónico a los involucrados del proceso a través del Portal de Calidad.

9 ANEXOS

ANEXO 1

DILIGENCIAS BÁSICAS

- Solicitar fotografías de la víctima.
- Obtener información de media filiación (descripción física, características y vestimenta).
- Datos del vehículo de la víctima.
- Recabar información sobre actividades de la víctima: laborales, amistades, conflictos, deudas, relaciones, etc.
- Recabar información sobre equipos de comunicación para localización y analizar la información.
- Tomar muestras genética de familiares para comparativos que se consideren necesarios.
- Brindar asesoría jurídica y apoyo psicológico a familiares (remisión a COPAVIDE).
- Girar oficios a las distintas Autoridades u Organizaciones según corresponda para la investigación de los hechos.

ANEXO 2

DEPENDENCIAS COLABORADORAS CON LA BÚSQUEDA URGENTE

- Consejo de Coordinación del Sistema Integral de Seguridad Pública del Estado.
- Policías municipales.
- Agencia Estatal de Investigaciones.
- Procuraduría General de la República.
- Secretaría de Gobernación.
- Las Comisiones de Derechos Humanos.
- Cualquier otra Institución.



PROCEDIMIENTO: BÚSQUEDA E INVESTIGACIÓN DE PERSONAS DESAPARECIDAS

ANEXO 3

INSPECCIÓN DEL LUGAR DE LOS HECHOS

- Tomar fotografías y/o videos en el lugar de los hechos.
- Identificar a los testigos.
- Identificar los vehículos participantes para recabar evidencias como huellas, ADN, fibras, cabellos, etc.
- Ubicar las cámaras de videograbación en el área de los hechos.
- Identificar posibles huellas de rodamiento.
- Recolección de cualquier tipo de evidencia en el lugar de los hechos.

ANEXO 4

DECLARACIÓN DE TESTIGOS

- Obtener la descripción de vehículos participantes.
- Obtener la descripción de presuntos delincuentes.
- Elaborar retratos hablados.
- Obtener la descripción de armas.
- Indagar si la víctima fue lesionada y la forma.
- Si es necesario, dar apoyo y protección al testigo en COPAVIDE.

ANEXO 5

DILIGENCIAS PARA PROCESAR A LOS INCULPADOS

- Declaración informativa.
- Declaraciones testimoniales.
- Inspección.
- Peritajes.
- Dictámenes médicos.
- Dictámenes psicológicos.
- Pruebas documentales.
- Acuerdos Resolutivos
- y demás Diligencias legalmente aplicables.

DESAPARICIÓN DE PERSONAS EN NUEVO LEÓN

SISTEMATIZACIÓN DE EXPERIENCIAS
EN BÚSQUEDA DE LA JUSTICIA Y LA VERDAD



**PROCURADURÍA
GENERAL DE JUSTICIA
NUEVO LEÓN**



**NACIONES UNIDAS
DERECHOS HUMANOS**
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO

México

El trabajo conjunto de la sociedad civil organizada y las autoridades estatales, iniciado en junio de 2011, ha tenido como objetivos dar con el paradero de las personas desaparecidas y obtener justicia en un entorno donde la impunidad había prevalecido.

La perseverancia de las y los familiares de la Agrupación de Mujeres Organizadas por los Ejecutados, Secuestrados y Desaparecidos de Nuevo León (AMORES), la apertura de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Nuevo León, y el acompañamiento de Ciudadanos en Apoyo a los Derechos Humanos (CADHAC), aunado a la colaboración técnica de expertos nacionales e internacionales, han hecho posible edificar pequeños caminos que nos acerquen a erradicar las desapariciones en Nuevo León.

Seguiremos buscando hasta encontrar a estas víctimas de la violencia en nuestro estado.

Monterrey, Nuevo León, México
Noviembre de 2014