

ANÁLISIS DE LAS RECOMENDACIONES INTERNACIONALES A MÉXICO EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA Y SU RELACIÓN CON LAS ACTIVIDADES LEGISLATIVAS

INTERNATIONAL RECOMMENDATIONS ANALYSIS REGARDING ENFORCED DISAPPEARANCE AND THEIR RELATIONSHIP WITH LEGISLATIVE ACTIVITIES

Yasmín MARTÍNEZ CARREÓN¹

RESUMEN: Se articula el enfoque de *necropolítica* con los antecedentes históricos de la desaparición forzada y la evolución de la normativa internacional en la materia, con el fin de sentar las bases para un análisis respecto de las recomendaciones internacionales para México, así como las actividades legislativas que se puedan derivar. Se parte de la hipótesis de la posibilidad de explicar el desarrollo de la normativa internacional en materia de desaparición forzada utilizando el concepto de *necropolítica* en el marco del Estado. Para ello se emplea una metodología cualitativa y un método de teoría fundamentada todo ello en la consideración de que la normativa internacional toma en cuenta el rol del Estado para prevenir y combatir este delito.

PALABRAS CLAVE: Desaparición forzada, tratados internacionales, *necropolítica*, relación Estado-poder.

ABSTRACT: *This paper articulates the necropolitics approach with the historical background of enforced disappearances and with the evolution of international standards on this matter, to lay the foundations for an analysis of the international recommendations towards Mexico and the legislative activities that stem off these. It is based on the hypothesis that it is possible to explain the development of international regulations on enforced disappearance using the concept of necropolitics in a State framework. Using a qualitative methodology and a grounded theory method, the research concludes that international regulations consider the role of the State to prevent and combat this crime.*

KEYWORDS: *Enforced disappearance, international treaties, necropolitics, State-power relationship.*

¹ Investigadora C del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados, doctora en Ciencias Sociales y Políticas.

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Marco teórico-metodológico*. III. *Antecedentes históricos de las desapariciones forzadas*. IV. *Evolución del derecho internacional en materia de desaparición forzada*. V. *Conclusiones*. VI. *Referencias*.

I. INTRODUCCIÓN

De acuerdo con cifras de los informes del Comité contra la Desaparición Forzada y del Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas e Involuntarias, entre 1964 y 2021 han desaparecido alrededor de 100,000 personas en México, de las cuales el 97% corresponden a casos posteriores al año 2006, esto coincide con el inicio de la llamada guerra contra las drogas.² Por consiguiente, la desaparición forzada se presenta como una problemática de coyuntura relacionada con la agenda legislativa de seguridad, además de ser una práctica focalizada a la realidad latinoamericana.

Este trabajo busca construir un enfoque teórico sólido que permita dar cuenta de la complejidad del fenómeno de desaparición forzada, en tanto incorpora una heterogeneidad de actores, incluido el Estado, además de que el marco normativo para hacer frente a este delito vincula los niveles de análisis nacional e internacional. En este sentido, el objetivo de esta investigación consiste en articular los conceptos de *necropoder* y *necropolítica* con los antecedentes históricos de la desaparición forzada en América Latina enfatizando el caso de México, además del desarrollo de la normativa internacional. Lo anterior con la finalidad de identificar las principales recomendaciones de los organismos internacionales hacia México en materia de desaparición forzada y la pertinencia de las actividades legislativas que de estas se han desprendido.

Por otro lado, se parte de la hipótesis de que es posible explicar el desarrollo de la normativa internacional en materia de desaparición forzada utilizando el concepto de *necropolítica* en el marco del Estado. Por ende, para analizar la armonización legislativa es indispensable comprender la relación Estado-poder situada entre los factores

2 NACIONES UNIDAS, *México: ante los más de 100,000 desaparecidos, la ONU insta al gobierno a combatir la impunidad*, ONU Noticias, México, 17 de mayo de 2022, <https://news.un.org/es/story/2022/05/1508892#:~:text=M%C3%A9xico%20ha%20registrado%20oficialmente%20100.000,personas%20de%201964%20a%202022.&text=La%20cuenta%20registra%20las%20desapariciones,ha%20sentenciado%20a%20los%20perpetradores>.

estructurales de este delito. Para arribar a tal resultado se utilizó el enfoque teórico de *necropolítica* desarrollado por el camerunés Achille Mbembe;³ el diseño de investigación se estructuró a partir de una metodología cualitativa y de un método de teoría fundamentada vinculando el nivel de análisis internacional con el nacional.

II. MARCO TEÓRICO-METODOLÓGICO

1. *La concepción social del desaparecido*

Es fundamental reflexionar sobre lo que se comprende por desaparición forzada, más allá de la definición del delito desde el ámbito jurídico, aspecto que se examinará posteriormente en la investigación al explorar el desarrollo de la normativa internacional. La especificidad de la desaparición es la no presencia, es decir, se entiende que no se conoce el paradero de la persona o personas en cuestión, por lo que es imposible saber si aún viven, si están muertos, y si este es el caso, en qué condiciones murieron. Al mismo tiempo, al *no estar*, no pueden ser sujetos de derechos, y tampoco es posible acusar a nadie de tortura, privación de la libertad, homicidio, u otros delitos relacionados, toda vez que no hay una víctima. La siguiente cita del entonces presidente *de facto* en Argentina, José Rafael Videla, en un discurso de 1979, refleja el argumento antes expuesto:

Frente al desaparecido en tanto esté como tal, es una incógnita. Si el hombre apareciera tendría un tratamiento X y si la aparición se convirtiera en certeza de su fallecimiento, tiene un tratamiento Z. Pero mientras sea desaparecido no puede tener ningún tratamiento especial, es una incógnita, es un desaparecido, no tiene entidad, no está [...] ni muerto ni vivo, está desaparecido.⁴

Esta incógnita entraña daños no solo para la víctima, sino también para sus familiares. Asimismo, este perjuicio puede ser: material, entendido como los gastos que ha implicado a la familia la búsqueda

3 Véase MBEMBE, Achille, *Necropolítica*, Madrid, Melusina, 2011, pp. 17-76.

4 BASAURE MIRANDA, Isaac Marcelo, “El delito de desaparición forzada de personas en América Latina”, *Ius Humani Revista de Derecho*, Quito, vol. 7, 2018, p. 10.

del desaparecido e, inmaterial, el cual se divide en el daño de la víctima desaparecida (la angustia y el terror que la persona experimenta ante la desaparición forzosa) y el daño que sufren los familiares (la ruptura del trato afectuoso con los miembros de la familia durante la desaparición).⁵ En este sentido, la reparación debe comprender necesariamente a la familia de la víctima, como se analizará posteriormente.

2. La desaparición forzada desde la relación Estado-poder

Con el propósito de articular la práctica de la desaparición forzada desde el entramado de la relación Estado-poder, se utilizó el enfoque analítico de la *necropolítica*. Esta perspectiva fue acuñada inicialmente por el camerunés Achille Mbembe a fin de comprender la relación entre el Estado y la ciudadanía en el continente africano poscolonial, aunque es aplicable al conjunto del tercer mundo. Mbembe fundamenta sus argumentos en la noción de *biopoder* desarrollada por Michel Foucault, resumida como el dominio de la vida sobre el que el poder ha establecido su control, y sustentada en el objetivo de hacer vivir y dejar morir.⁶

Foucault establece que el *biopoder* es el ejercicio de la política con la finalidad de regular a la población como cuerpo político, y no en tanto sujetos individuales, práctica que a su vez denominó *biopolítica*, donde la ciudadanía es fragmentada y jerarquizada, y los que están en la parte inferior son abandonados para morir.⁷ Así pues, *se trata de un asesinato indirecto, porque sin necesidad de que poblaciones enteras sean matadas intencionalmente, estas mueren como consecuencia de que el Estado no haga algo por ellas*.⁸ Por ejemplo, el fenómeno de la migración irregular ha sido estudiado desde la *biopolítica*, por lo que un ejemplo de la afirmación anterior puede ser la negación de servicios de salud primaria a migrantes indocumentados;⁹ en este sentido, no se considera a los migrantes como un fragmento necesario de la población en el desarrollo y subsistencia del Estado, por lo que son prescindibles y no importa si mueren.

5 Cfr: *Ibidem*, p. 28.

6 Cfr: ESTÉVEZ, Ariadna, “Biopolítica y necropolítica: ¿constitutivos u opuestos?”, *Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad*, México, vol. XXV, núm. 73, septiembre-diciembre 2018, p. 12.

7 Cfr: FOUCAULT, Michel, *Defender la sociedad: curso en el Collège de France (1975-1976)*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 220.

8 Cfr: ESTÉVEZ, Ariadna, *op. cit.*, p. 13.

9 Cfr: *Idem*.

No obstante, la *biopolítica* y el concepto de *biopoder* no son suficientes para explicar ciertas dinámicas de poder que ocurren en los llamados países del tercer mundo, dentro de las cuales se identifica la práctica de la desaparición forzada, en donde la violencia, el crimen organizado y el Estado no tienen como objetivo la regulación de la vida, sino la de la muerte.¹⁰ En este sentido, Achille Mbembe desarrolla las nociones de política de la muerte (*necropolítica*) y de poder de la muerte (*necropoder*) con la finalidad de ilustrar las formas contemporáneas de sumisión de la vida al poder de la muerte que se presentan en contextos de violencia y de proliferación de armas al igual que ocurre en varios países africanos.

He utilizado las nociones de política de la muerte y de poder de la muerte, para reflejar los diversos medios por los cuales, en nuestro mundo contemporáneo, las armas se despliegan con el objetivo de una destrucción máxima de las personas y de la creación de mundos de muerte, formas únicas y nuevas de existencia social en las que numerosas poblaciones se ven sometidas a condiciones de existencia que les confieren el estatus de muertos-vivientes.¹¹

Para Mbembe, esta *necropolítica*, entendida como el derecho soberano de matar, se presenta en sociedades donde el estado de excepción y/o el estado de sitio son una condición permanente. En estos casos, el poder invoca continuamente a la urgencia ante una noción del enemigo construida discursivamente; importa destacar que Mbembe no se refiere solamente al poder estatal, sino al que ejerce cualquier grupo capaz de disputarle al Estado el monopolio del uso de la fuerza, por ejemplo, las milicias urbanas, grupos paramilitares, crimen organizado, e incluso policías de seguridad privada. En este contexto de emergencia ininterrumpida se legitima la suspensión de derechos fundamentales, y se justifica la matanza argumentando que esta involucra deshacerse del adversario.¹² De manera adicional, la autora eslovena Marina Grzinic relaciona el concepto de *necropolítica* con las condiciones extremas

¹⁰ Cfr: *Ibidem*, p. 18.

¹¹ MBEMBE, Achille, *op. cit.*, p. 75.

¹² Cfr: *Ibidem*, pp. 21-24.

que producen las políticas socioeconómicas neoliberales en el segundo (países de la ex Unión Soviética) y el tercer mundo, en donde *la vida es regulada a través de la perspectiva de la muerte y transformada en regulación de la muerte, en una del nivel de vida más básico*.¹³

En lo que se refiere al delito de desaparición forzada, es posible plantear que tiene lugar en contextos como los que describe Mbembe, en donde hay un clima de violencia generalizada y el estado de excepción ya es permanente. Asimismo, la perpetración de este delito se da normalmente en un escenario de lucha contra un enemigo articulado discursivamente; por ejemplo, una guerrilla que vulnera la legitimidad y poder del Estado, opositores al gobierno legítimo, miembros de grupos criminales, entre otros.

Adicionalmente, tomando en consideración la definición del delito de desaparición forzada convenido por la comunidad internacional, este podría considerarse ligado directa o indirectamente a la relación Estado-poder. En este sentido, el artículo 2 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas establece lo siguiente:

A los efectos de la presente Convención, se entenderá por “desaparición forzada” el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola a la protección de la ley.

Esta definición coincide con lo propuesto por Mbembe ya que él sostiene que el Estado no es el único actor con *necropoder*;¹⁴ vinculando este argumento con relación a la problemática de desapariciones forzadas, aun cuando actores no estatales sean los perpetradores del delito, la legitimidad del poder del Estado podría justificar en cierta medida su omisión para dar resolución a dichas desapariciones.

¹³ ESTÉVEZ, Ariadna, *op. cit.*, p. 20.

¹⁴ Cfr. MBEMBE, Achille, *op. cit.*, pp. 58-60.

De esta manera, se refuerza el argumento referente al control de los cuerpos, retomado, como ya se mencionó, del concepto de *biopoder* de Michel Foucault.¹⁵ Tal como lo formulan Pavel Díaz Román y Carolina Jasso González, *la desaparición forzada de personas al constituirse principalmente como una práctica aplicada por el Estado remite esencialmente a procesos de instauración y mantenimiento de coerción sobre los cuerpos, vistos no solo como naturalidades biológicas, sino como instituciones políticas instituidas y regimentadas por la violencia del Estado.*¹⁶

Estos planteamientos se examinarán en el capítulo siguiente, al articular los preceptos teóricos previamente desarrollados con el contexto histórico de las desapariciones forzadas.

3. Estrategia metodológica

Para llevar a cabo el trabajo de investigación se utilizó una metodología cualitativa, ya que esta permite profundizar en el análisis del fenómeno en cuestión, en este caso la práctica de la desaparición forzada y su marco jurídico internacional. El enfoque cualitativo brinda además la posibilidad de indagar de manera circular, en tanto el proceso de desarrollo de preguntas e hipótesis puede desarrollarse antes, durante o después de la recolección y el análisis de los datos.¹⁷ En consecuencia, las preguntas de investigación pueden afinarse posteriormente al planteamiento inicial, haciendo posible un estudio más profundo del fenómeno delimitado, así como del contexto en el que se desarrolla.

Dentro de esta metodología cualitativa se empleó el método de teoría fundamentada para analizar la información, es decir, los hallazgos de la investigación, que construyen en última instancia la hipótesis, van emergiendo a partir de los datos examinados; se trata de un proceso no lineal, es decir, es posible regresar en la trayectoria del análisis de datos con el objetivo de profundizar y clarificar los hallazgos.¹⁸ Paralelamente,

¹⁵ Cfr. FOUCAULT, Michel, *op. cit.*, p. 220.

¹⁶ DÍAZ ROMÁN, Mario Pavel y JASSO GONZÁLEZ, Carolina, “Cuatro décadas de impunidad: Contexto y patrones de la desaparición forzada en México”, *Revista Divergencia*, México, vol. 7, núm. 10, enero-junio 2018, p. 111.

¹⁷ Cfr. HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto *et al.*, *Metodología de la Investigación*, 6ª edición, México, McGraw Hill Education, 2014, p. 7.

¹⁸ Cfr. *Ibidem*, p. 422.

la teoría fundamentada permite articular los resultados con los conceptos teóricos de *necropolítica* y de *necropoder* antes descritos con el fin de incorporar un desarrollo teórico a la investigación, además de aplicar sus elementos al contexto mexicano actual.

En lo referente a las categorías de análisis, se examinaron los orígenes de las desapariciones forzadas en América Latina a partir del enfoque de *necropolítica* con el objetivo de comprender esta práctica desde la relación Estado-poder ya que es la que permite definir y delimitar el delito en el marco jurídico internacional. Se enfatizó el caso mexicano ya que en un estudio posterior se busca analizar la evolución de la legislación nacional en el tema de desaparición forzada, articulándola con el desarrollo de la normativa del derecho internacional en la materia y con las recomendaciones emanadas de estos mismos convenios hacia el Estado mexicano.

La exploración de los orígenes y el desarrollo de la desaparición forzada es indispensable para dar cuenta del perfeccionamiento de la normativa internacional en la materia, ya que los elementos característicos de la práctica fueron la base de las primeras definiciones del delito. Del mismo modo, la incorporación de actores no estatales en la consumación del delito contribuyó a que se adecuara la legislación en cuanto a la delimitación de los perpetradores y a identificar las diferentes modalidades de participación del Estado. Una vez más, las categorías de *necropolítica* y *necropoder* hacen posible la comprensión de la evolución de la legislación internacional y la inherencia del rol estatal sobre el particular.

Importa mencionar que la temporalidad del análisis de los antecedentes y del desarrollo de la legislación internacional en materia de desaparición forzada comprende desde la década de 1960, cuando la práctica empieza a presentarse de manera sistemática, hasta 1998, momento en que se establece la última definición del delito en el Estatuto de Roma, y se eleva a la categoría de crimen de lesa humanidad.

Finalmente, este trabajo de investigación incorpora los niveles analíticos nacional e internacional, así como la interacción y causalidad que existe entre los dos. Esta interacción se entiende a partir de la *teoría del juego a dos niveles* de Robert D. Putnam,¹⁹ la cual articula

¹⁹ Cfr. PUTNAM, Robert D., “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, Washington, vol. 42, núm. 3, 1988, p. 440.

las interacciones y la influencia del nivel internacional hacia el nacional y viceversa; es decir, ayuda a estructurar procesos causales en ambos sentidos.

III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LAS DESAPARICIONES FORZADAS

1. *El origen de la desaparición forzada y las dictaduras militares latinoamericanas*

El estudio del delito de desaparición forzada en México resulta pertinente debido a que el delito tiene su origen en la región de América Latina, aunque es posible identificar algunos antecedentes en la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial;²⁰ sin embargo, la jurisprudencia desarrollada en torno a este conflicto no versó sobre la conceptualización de la desaparición forzada. Autores como Lucero Molina Theissen, Gabriela Citroni, y Marcelo Basaure Miranda, coinciden en que la práctica sistemática de la desaparición forzada surgió en el ámbito latinoamericano, específicamente en Guatemala, entre 1963 y 1966.²¹

En este período, el coronel Alfredo Enrique Peralta Azurdia se proclamó jefe de Estado de Guatemala mediante un golpe perpetrado el 1 de abril de 1963, instaurando una dictadura militar, en la que el ejército poseía el control absoluto del Estado, derogó la Constitución Política del país, e inició una campaña para acabar con la guerrilla insurgente, además de la persecución y desaparición de todos los posibles opositores del régimen.²² Con la organización de la llamada Policía Judicial, un mecanismo de policía política, se autorizaron las detenciones arbitrarias seguidas de la incomunicación de los detenidos,

²⁰ Amnistía Internacional encuentra antecedentes de las desapariciones en las prácticas nazis durante la Segunda Guerra Mundial: *siguiendo órdenes de Hitler, los nazis recurrieron a la desaparición de los opositores a fin de evitar que fuesen convertidos en mártires por sus pueblos si eran sometidos a juicios y condenas de muerte*. MOLINA THEISSEN, Ana Lucrecia, *La desaparición forzada de personas en América Latina*, San José, Estudios Básicos de Derechos Humanos, t. VII, 1996, p. 65.

²¹ Cfr: MOLINA THEISSEN, Ana Lucrecia, *op. cit.*, p. 65; y CITRONI, Gabriela, “Desaparición forzada de personas: desarrollo del fenómeno y respuestas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, Navarra, vol. XIX, 2003, pp. 373-408; BASAURE MIRANDA, Isaac Marcelo, *op. cit.*, p. 11.

²² Cfr: BASAURE MIRANDA, Isaac Marcelo, *op. cit.*, p. 17.

quiénes eran además sometidos a torturas en los centros de detención.²³ *Las detenciones fueron haciéndose cada vez más prolongadas y paulatinamente se convirtieron en desapariciones, tal como lo hizo constar el Comité Guatemalteco para la Protección de los Derechos Humanos en un informe a las Naciones Unidas en 1968.*²⁴

En marzo de 1966 se celebraron elecciones para dar paso a un gobierno civil en Guatemala, y el candidato opositor a Peralta, el abogado Julio César Méndez Montenegro, resultó vencedor. Fue en esta coyuntura poselectoral que se cometió la primera desaparición forzada a gran escala: 28 personas opositoras al régimen de Peralta (dirigentes políticos y populares, e intelectuales de ideología de izquierda) fueron detenidas sin orden de arresto, no fueron sometidos a juicio, ni tampoco liberados, y sus cuerpos nunca aparecieron.²⁵ Molina Theissen sostiene que *posteriormente se logró establecer que habían sido capturados por órdenes del entonces ministro de la defensa, el coronel Rafael Arriaga Bosque; torturados hasta la muerte, sus cadáveres fueron arrojados al mar desde aviones de la Fuerza Aérea.*²⁶ Este escenario desencadenó una guerra civil que golpearía a Guatemala hasta la década de 1990, y en cuyo contexto desaparecieron alrededor de 45,000 personas y otras 150,000 fueron asesinadas por motivos políticos.²⁷

Desde entonces, la práctica de la desaparición forzada de personas se expandió a través de la región de América Latina, siendo utilizada en mayor medida por las dictaduras militares que se instauraron en el continente en las décadas de 1960, 1970 y 1980 con el objetivo de silenciar a los opositores.²⁸ Por ejemplo, en Argentina, el dictador Jorge Rafael Videla (1976-1986) implementó los llamados *escuadrones de la muerte* para reprimir a la subversión o a sus simpatizantes; actuaban paralelamente a los órganos estatales y estaban autorizados por el gobierno.²⁹ En el caso de Brasil las desapariciones forzadas coinciden también con el golpe de

²³ Cfr. MOLINA THEISSEN, Ana Lucrecia, *op. cit.*, p. 67.

²⁴ *Idem.*

²⁵ Cfr. BASAURE MIRANDA, Isaac Marcelo, *op. cit.*, p. 17.

²⁶ MOLINA THEISSEN, Ana Lucrecia, *op. cit.*, p. 68.

²⁷ Cfr. *Idem.*

²⁸ Cfr. BASAURE MIRANDA, Isaac Marcelo, *op. cit.*, p. 11.

²⁹ Cfr. BRIJALDO ACOSTA, María Alejandra y LONDOÑO PEÑA, Catalina María, "La desaparición forzada de seres humanos: una conducta focalizada en América Latina", *Universitas Estudiantes*, Bogotá, núm. 2, 2005, p. 38.

Estado de 1964 y la consecuente militarización del país; se encontraban a cargo del Servicio de Inteligencia Nacional, que tenía la función de recopilar información sobre los opositores al régimen.³⁰

A su vez, en Chile, las desapariciones iniciaron con el golpe de Estado de 1973 por parte del general Augusto Pinochet, el cual derrocó al gobierno de ideología socialista de Salvador Allende. El caso chileno fue fundamental para sensibilizar a la opinión pública internacional sobre las desapariciones forzadas en el continente —gracias a las denuncias y luchas tanto de los familiares de los desaparecidos, como de la diáspora chilena— y a la evolución del derecho internacional en torno a esta problemática.³¹

Otras dictaduras militares en América Latina donde se cometieron desapariciones forzadas por parte del Estado totalitario en contra de los opositores al régimen fueron: Haití (François Duvalier, 1957-1971), El Salvador (Junta Revolucionaria de Gobierno, 1979-1992), Bolivia (Hugo Bánzer Suárez, 1971-1978), Paraguay (Juan Alfredo Stroessner, 1954-1989), Ecuador (Guillermo Rodríguez Lara, 1972-1976), y Perú (Juan Francisco Velasco Alvarado, 1968-1975).³²

En función de los casos antes expuestos es posible establecer que las dictaduras militares en América Latina entre 1950 y 1980, la mayoría de las cuales se impusieron a través de golpes de Estado, pusieron en marcha una *necropolítica*, identificando a todos sus posibles opositores y desapareciéndolos (y/o ejecutándolos), es decir, regulando la muerte de la ciudadanía en función de su postura política. Adicionalmente, estos gobiernos totalitarios otorgaron el *necropoder* (la autorización para matar) no solamente a instituciones estatales, sino a grupos armados paraestatales. En este sentido, la práctica de desaparición forzada en estos contextos autoritarios coincide con los argumentos de Achille Mbembe, ya que estos gobiernos se desarrollaron en un Estado de excepción permanente, en donde los derechos humanos de los habitantes se vieron suspendidos en nombre de la lucha contra los enemigos de un gobierno que proporcionaba orden y estabilidad a un país convulso e inestable social, económica, y políticamente.

30 Cfr: MOLINA THEISSEN, Ana Lucrecia, *op. cit.*, p. 69.

31 Cfr: BASAURE MIRANDA, Isaac Marcelo, *op. cit.*, p. 12; y BRIJALDO ACOSTA, María Alejandra y LONDOÑO PEÑA, Catalina María, *op. cit.*, p. 43.

32 Cfr: BASAURE MIRANDA, Isaac Marcelo, *op. cit.*, pp. 11-13.

No obstante, importa mencionar que el delito de desaparición forzada de personas no se presentó exclusivamente en dictaduras, ya que este se ha cometido durante gobiernos democráticamente electos, como son el de Alberto Fujimori en Perú (1990-2000), el de Ernesto Samper en Colombia (1994-1998), y el de Luis Echeverría en México (1970-1976).³³ Importa notar que el caso mexicano corresponde a la coyuntura de las dictaduras militares antes descritas, contexto que pudo haber tenido un impacto en la puesta en marcha de la práctica en el país. A continuación, se expondrá el desarrollo del delito de desaparición forzada de personas en México.

2. La desaparición forzada en México

En el caso mexicano es posible distinguir dos períodos en los que se ha documentado un incremento en las denuncias de desapariciones. El primero de ellos es la llamada *guerra sucia*, entre 1968 y 1982, y el segundo se identifica dentro del marco de la *guerra contra las drogas*, iniciada en 2006.³⁴ Mientras que el primer período se caracteriza por la violencia estatal, el segundo incorpora a las organizaciones criminales como perpetradoras del delito, aunque ambos contextos presentan las características precisadas por el enfoque de *necropolítica* de Mbembe: estado de excepción continuado, supresión de ciertos derechos fundamentales, y construcción de un enemigo para justificar y legitimar el uso de la fuerza.

Previo al desarrollo histórico, es fundamental realizar ciertas precisiones teóricas y argumentales en lo que se refiere al estado de excepción. En México este se encuentra regulado en el artículo 29 constitucional, el cual establece lo siguiente:

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá

³³ Cfr. *Idem*.

³⁴ Cfr. DÍAZ ROMÁN, Mario Pavel y JASSO GONZÁLEZ, Carolina, *op. cit.*, p. 113; y ROBLEDO SILVESTRE, Carolina, “Genealogía e historia no resuelta de la desaparición forzada en México”, *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, Quito, núm. 55, mayo 2016, pp. 99-101.

restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona.

Esto indica que el estado de excepción *se genera por las facultades extraordinarias que se otorgan al Poder Ejecutivo para hacer frente a una situación de emergencia*.³⁵ Asimismo, la última vez que se aplicó el artículo 29 fue con la declaración de guerra que hizo México a las naciones del Eje (Alemania, Italia y Japón) en 1942 en el contexto de la Segunda Guerra Mundial.³⁶ Por ende, no puede hablarse de una implementación formal de un estado de excepción en el territorio mexicano en más de cincuenta años.

Sin embargo, tanto en el contexto de la guerra sucia, como en el de la guerra contra las drogas, en los hechos se implementaron medidas que se podrían equiparar a un estado de excepción, principalmente en lo referente a la suspensión de derechos y garantías. Por ejemplo, de acuerdo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos durante la guerra sucia se vulneraron el derecho a la libertad (detenciones arbitrarias contra militantes disidentes), el derecho a la democracia, el derecho a la libertad de expresión, el derecho a la libertad de asociación, reunión y manifestación (uso de la fuerza para disolver manifestaciones pacíficas), entre otros.³⁷

Por su parte, en los últimos quince años la presencia de grupos de delincuencia organizada ha propiciado que algunas comunidades del país vean vulneradas ciertas garantías, como la libertad de tránsito: miembros del Cártel de Jalisco Nueva Generación impusieron toque de queda a los habitantes de la comunidad Guadalupe de Rivera, municipio de Irapuato;³⁸ asimismo, pobladores del Estado de Jalisco denunciaron

35 DORANTES DÍAZ, Francisco Javier, “Estado de excepción y derechos humanos. Antecedentes y nueva regulación jurídica”, *Alegatos*, México, núm. 81, mayo-agosto 2012, p. 394.

36 Cfr: *Ibidem*, p. 400.

37 Cfr: COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, “La ‘Guerra Sucia’ antes de la guerra sucia”, *Revista Perspectiva Global*, México, agosto 2022, pp. 22-30.

38 Cfr: LABORATORIO DE PERIODISMO Y OPINIÓN PÚBLICA, *Irapuato: comunidades viven ‘toque de queda’ impuesto por la delincuencia*, (5 de septiembre de 2022), <https://poplab.mx/v2/story/Irapuato:->

la presencia de narco-retenes en las carreteras.³⁹ Estos son solamente algunos ejemplos que permiten equiparar la proliferación del crimen organizado con las características de un estado de excepción.

En función de lo anterior, este trabajo considera que, en los hechos, tanto la guerra sucia como la guerra contra las drogas presentan características que se pueden equiparar a un estado de excepción.

A. La guerra sucia

La década de 1960 constituyó el marco en el que se desarrollaron políticas de represión orientadas a eliminar a los opositores de los regímenes establecidos en América Latina. A este respecto, es pertinente considerar que estas políticas se llevaron a cabo en el contexto de la Guerra Fría, en el que el sistema internacional estaba dividido; de un lado se encontraba el bloque occidental capitalista, encabezado por Estados Unidos como superpotencia, y del otro, el bloque oriental socialista dirigido por la Unión Soviética. Este sistema bipolar se tradujo en una construcción del enemigo por parte de los gobiernos de la región, particularmente en contra de cualquier grupo opositor de ideología de izquierda.

En el caso mexicano, Gamiño Muñoz concibe esta construcción del enemigo de la siguiente manera:

El “enemigo” fue dotado de una potencialidad indefinida, de una fuerza política y social, pero, sobre todo, de una ideología que amenazaba la estabilidad del régimen emanado de la Revolución. Ese “enemigo” estaba contra las libertades, la democracia, el crecimiento económico y la estabilidad de los mexicanos. Ese “enemigo” tenía que ser exterminado.⁴⁰

Lo anterior puede articularse con los planteamientos del enfoque de *necropolítica*. A la manera que lo formula Mbembe, es indispensable

comunidades-viven-%E2%80%98toque-de-queda%E2%80%99-impuesto-por-la-delincuencia.

39 Véase PARTIDA, Juan Carlos, *Alfaro rechaza presencia de narco-retenes en carreteras de Jalisco*, La Jornada, México, 28 de junio de 2022, <https://www.jornada.com.mx/notas/2022/06/28/estados/alfaro-rechaza-presencia-de-narco-retenes-en-carreteras-de-jalisco/>.

40 GAMÍÑO MUÑOZ, Rodolfo, “Los orígenes de la ‘verdad histórica’. Los primeros informes sobre la desaparición forzada en México”, *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, México, vol. 41, núm. 160, 2020, p. 2.

defender al Estado y a sus facultades para proteger a la ciudadanía; en este sentido, se legitima el exterminio de un fragmento de la población, aquel identificado como *el enemigo*, bajo el argumento de preservar la estabilidad del gobierno en beneficio de la libertad y bienestar del resto de los ciudadanos. Pero ¿quién era este adversario contra el que debía luchar el Estado mexicano?

Ya en la década de 1950 comenzaron a configurarse los denominados movimientos guerrilleros, principalmente en el ámbito rural, con el objetivo de visibilizar las condiciones del campesinado mexicano.⁴¹ Estos movimientos sociales llegaron hasta el entorno urbano, donde se les unieron grupos estudiantiles luchando por la democratización de los espacios educativos, partidos políticos de izquierda, además de algunos sectores de la iglesia influenciados por la teología de la liberación.⁴²

Esta heterogeneidad de actores sociales fue agrupada por los gobiernos de Luis Echeverría (1970-1976) y de José López Portillo (1976-1982) para designar al *enemigo del Estado*, articulando mecanismos de represión para combatir a cualquier oposición que resistiera al poder representado en el Partido Revolucionario Institucional (PRI).⁴³ Estudios como el de Carolina Robledo,⁴⁴ incluso argumentan que no solamente los miembros de los movimientos sociales fueron objeto de desaparición forzada, sino también sus familiares o cualquier persona que viviera cerca de la zona de conflicto. De igual manera, para llevar a cabo esta lucha, los gobiernos antes mencionados implementaron medidas que se pueden equiparar a un estado de excepción sin un límite temporal (como se explicó anteriormente), situación que Mbembe considera esencial para el ejercicio de la *necropolítica*. Gamiño Muñoz describe que *el Estado mexicano suspendió invariablemente la legalidad bajo un discurso nacionalista, una arenga que terminó por legitimar los delitos de lesa humanidad bajo el argumento de “salvar a la patria”*. *La respuesta del Estado contra la insurrección fue encuadrada públicamente como un*

41 Las primeras manifestaciones de movimientos guerrilleros ocurrieron a finales de los años cincuenta en la sierra de Chihuahua con el grupo Madera, liderado por Arturo Gámiz y Pablo Gómez (1959). No obstante, el foquismo guerrillero adquirió mayor madurez con la Brigada de Ajusticiamiento del Partido de los Pobres (1967) de Lucio Cabañas y la Asociación Nacional Cívica Revolucionaria (ANCR) de Genaro Vázquez Rojas, ambas surgidas en la sierra de Atoyac en el estado de Guerrero. DÍAZ ROMÁN, Mario Pavel y JASSO GONZÁLEZ, Carolina, *op. cit.*, p. 113.

42 Cfr: *Ibidem*, p. 114.

43 Cfr: ROBLEDOS SILVESTRE, Carolina, *op. cit.*, p. 99.

44 Cfr: *Ibidem*, p. 101.

acto legítimo y “apegado” al estado de derecho.⁴⁵

El evento paradigmático que ilustra el inicio del ejercicio del *necropoder* estatal fue la matanza estudiantil del 2 de octubre de 1968, en la cual se consolidó la desaparición forzada como una de estas herramientas de represión,⁴⁶ recuperada de los regímenes totalitarios del continente. *A nivel policial y militar, se crearon fuerzas de elite como la Brigada Especial o Brigada Blanca para combatir a la guerrilla y se aplicaron operativos militares en estados como Guerrero, Chihuahua, Nuevo León y Jalisco.*⁴⁷ De igual manera, la violencia institucional fue ejercida desde distintos niveles: *autoridades ministeriales, policiales y militares, tanto federales como locales.*⁴⁸ La pluralidad de actores actuando al amparo de la legitimidad del Estado impidió que existan cifras concluyentes sobre las desapariciones acaecidas durante la llamada *guerra sucia*, y que hasta el día de hoy se desconozca el paradero de una gran parte de las víctimas de este delito.

De acuerdo con un informe elaborado por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) en el año 2001, del periodo comprendido entre 1968 y 1982 se desprendieron 532 expedientes de queja sobre desapariciones forzadas (351 correspondientes a la zona rural, y 181 a la urbana); asimismo, aunque solamente se haya acreditado la desaparición forzada en 275 de los casos y la existencia de indicios en 97, este delito no puede ser descartado en los casos restantes.⁴⁹ Por otro lado, la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, creada en 2001 por recomendación de la misma CNDH investigó un total de 797 casos de desapariciones forzadas,⁵⁰ lo que indica la falta de claridad que aún persiste con respecto a la *necropolítica* de la *guerra sucia*. Adicionalmente, cabe destacar el caso de Guerrero, donde se consolidó

45 GAMIÑO MUÑOZ, Rodolfo, *op. cit.*, p. 2.

46 Cfr. GARCÍA HUITRÓN, Alan y CUNJAMA LÓPEZ, Emilio Daniel, “La desaparición forzada de personas en México. Apuntes para un análisis crítico criminológico”, *El Cotidiano. Revista de la realidad mexicana*, México, núm. 219, enero-febrero 2020, p. 41.

47 DÍAZ ROMÁN, Mario Pavel y JASSO GONZÁLEZ, Carolina, *op. cit.*, p. 114.

48 GARCÍA HUITRÓN, Alan y CUNJAMA LÓPEZ, Emilio Daniel, *op. cit.*, p. 41.

49 Cfr. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS, *Informe especial sobre las quejas en materia de desapariciones forzadas ocurridas en la década de los 70 y principios de los 80*, Recomendación 26/2001, https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Informes/Especiales/2001_Desapariciones70y80.pd.

50 Cfr. GARCÍA HUITRÓN, Alan y CUNJAMA LÓPEZ, Emilio Daniel, *op. cit.*, p. 41.

el aparato represor del Estado, como lo plantea Carolina Robledo.

Según el informe presentado por la Comisión de la Verdad del Estado de Guerrero ha sido posible documentar 436 casos de violación sistemática de los derechos humanos ocurridos durante este período, de los cuales 24 corresponden a ejecuciones sumarias, 230 a desapariciones forzadas y 205 a sobrevivientes de desaparición forzada, solo en este estado del sur de la república.⁵¹

A partir de lo antes expuesto se reafirma el argumento planteado con respecto al ejercicio del *necropoder* estatal en un contexto equiparable a un estado de excepción, aun cuando México no tuvo formalmente un régimen dictatorial. Los gobiernos de la época construyeron un adversario abstracto, la insurgencia, y la lucha en su contra justificaba la implementación de una *necropolítica* a través de mecanismos coercitivos que tenían como objetivo eliminar a una parte de la población.

Del mismo modo, la negación de estos mecanismos represivos ha dificultado el acceso de las víctimas y de sus familiares a la justicia y reparación del daño. Sobre la base de los informes que han recopilado los casos de desaparición forzada ocurridos en las décadas de 1970 y 1980, se observa que las recomendaciones hacia México no se presentaron sino hasta principios del siglo XXI. Lo anterior coincide con el desarrollo y fortalecimiento de la legislación internacional en la materia, y la clasificación del delito de desaparición forzada de personas como un crimen de lesa humanidad, lo que se expondrá más adelante.

B. La guerra contra el narcotráfico

El segundo periodo en la historia mexicana en la que la práctica de desaparición forzada se ha perpetrado de manera sistemática es la llamada *guerra contra las drogas*. A diferencia de la época de la *guerra sucia*, en este caso el fortalecimiento de la delincuencia organizada transformó sustancialmente los procesos de violencia (tanto en México como en el resto de América Latina), por lo que el ejercicio del

⁵¹ ROBLEDO SILVESTRE, Carolina, *op. cit.*, p. 101.

necropoder va más allá de las políticas de Estado, y esta multiplicidad de actores con capacidad de ejercer la fuerza complejizan el fenómeno y por ende, la búsqueda de justicia y de reparación del daño por parte de las víctimas de desaparecidos y de sus familiares.

Desde el primer día de su gobierno, en diciembre de 2006, el presidente Felipe Calderón anunció un plan de combate frente al narcotráfico, para el cual *las instituciones armadas fueron consideradas como parte indispensable para el desmantelamiento de las estructuras delincuenciales [...] las fuerzas militares se volvieron actores cardinales, ya sea con su despliegue o, en su defecto, con la reorganización de las policías locales.*⁵² En este sentido, los autores Pavel Díaz Román, Carolina Jasso González, Carolina Robledo, y Alan García Huitrón, coinciden con la interpretación de que el incremento exponencial de la violencia en México en los años subsiguientes se explica como resultado de las acciones emprendidas para combatir la delincuencia organizada utilizando un enfoque coercitivo e involucrando a las fuerzas armadas.⁵³ En el contexto de este escenario de violencia, que nos remite a los descritos por Mbembe donde el *necropoder* encuentra una posibilidad de ejercicio, se identifica un aumento en el número de homicidios dolosos, enfrentamientos armados, y personas desaparecidas.

En lo que se refiere específicamente al delito de desaparición forzada, el Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México (del 15 al 26 de noviembre de 2021), establece que *al 26 de noviembre de 2021 se encontraban registradas 95,121 personas desaparecidas.*⁵⁴ Este número representa las cifras recabadas por el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, que si bien es cierto, fue creado en 2017, sistematiza denuncias de desaparición forzada desde 1964. Cabe destacar, que este es administrado por la Comisión Nacional de Búsqueda de la Secretaría de Gobernación, según el cual el 98% de estos desaparecidos corresponden al periodo entre

52 DÍAZ ROMÁN, Mario Pavel y JASSO GONZÁLEZ, Carolina, *op. cit.* p. 117.

53 *Cfr. Ibidem*, p. 118; GARCÍA HUITRÓN, Alan y CUNJAMA LÓPEZ, Emilio Daniel, *op. cit.*, p. 43; y ROBLEDO SILVESTRE, Carolina, *op. cit.* p. 103.

54 COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA, *Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México en virtud del artículo 33 de la Convención. Información sobre la visita, hallazgos y primera parte de las recomendaciones (art. 33, párr. 1)*, CED/C/MEX/VR/1, 26 de abril de 2022, https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCED%2fINF%2fMEX%2f22%2f33830&Lang=en.

2006 y 2021 (solamente 1,706 pertenecen al período de 1964 a 2005), aunque se advierte una disminución de denuncias de desapariciones en 2020 y 2021.⁵⁵ Conforme a lo anterior, el informe concluye lo siguiente:

Estos datos evidencian la estrecha relación entre el incremento de las desapariciones y el inicio de la llamada “guerra contra el narcotráfico”, que se produjo durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), durante el que se puso en práctica una política caracterizada por el despliegue de las fuerzas armadas para cumplir funciones de seguridad pública, que se mantuvo e incluso se ha agudizado en los siguientes sexenios. De este modo, si en la segunda mitad del siglo pasado las desapariciones se caracterizaron por ser principalmente mecanismos de represión política cometidas por agentes del gobierno y las fuerzas armadas cuyas víctimas eran mayoritariamente grupos sociales de oposición, a partir de 2006 las desapariciones reflejan una gran diversidad de perpetradores, modalidades y víctimas.⁵⁶

Complementando estos hallazgos, el Comité identificó que, aunque las desapariciones involucran en mayor medida a hombres de entre 15 y 40 años, *las cifras oficiales muestran un incremento notable de desapariciones de niños y niñas a partir de los 12 años, así como de adolescentes y mujeres, tendencia que se agudizó en el contexto de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19).*⁵⁷

Respecto de los perpetradores del delito, el Comité encontró que la delincuencia organizada se ha convertido en un perpetrador central de desapariciones, sin embargo, estas se llevan a cabo *con diversas formas de connivencia y diversos grados de participación, aquiescencia u omisión de servidores públicos.*⁵⁸ Asimismo, de acuerdo con los testimonios que recibió el Comité, *las desapariciones forzadas continúan siendo cometidas directamente por agentes públicos del ámbito federal, estatal y municipal.*⁵⁹ Por consiguiente, se reitera el argumento inicial de este

⁵⁵ Cfr. *Idem.*

⁵⁶ *Idem.*

⁵⁷ *Idem.*

⁵⁸ *Idem.*

⁵⁹ *Idem.*

trabajo, en el que el delito de desaparición forzada no puede entenderse sin tomar en cuenta la relación Estado-poder.

El caso de los 43 normalistas de Ayotzinapa, desaparecidos el 26 de septiembre de 2014, es una muestra del rol estatal en la continuidad del delito de desaparición forzada, en particular en lo que se refiere a las omisiones que obstaculizan el esclarecimiento de los hechos. De acuerdo con el Informe de la Presidencia de la Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia del Caso Ayotzinapa (CoVAJ), publicado apenas el 18 de agosto de 2022, la “*verdad histórica*”⁶⁰ es el resultado de una acción concertada del aparato organizado del poder con la participación de autoridades del más alto nivel del gobierno federal.⁶¹ De igual manera, el informe afirma que en la construcción de esta llamada “*verdad histórica*” predominan contradicciones, rupturas argumentativas y vacíos narrativos que acreditan el abuso de poder y que a su vez entorpecieron las investigaciones y procesos de búsqueda,⁶² incurriendo en violaciones a los derechos humanos que caracterizan el delito de la desaparición forzada de personas, entre las que se encuentran: a) *participación e involucramiento de agentes estatales o grupos de personas que actúan con el apoyo y consentimiento del Estado, y; b) negativa, ocultamiento y manipulación de información e investigaciones por parte de autoridades gubernamentales.*⁶³

Aunque el escenario de la guerra contra las drogas es diferente al de la guerra sucia, es posible articular ciertos elementos que permiten comprender el ejercicio de una *necropolítica* que se muestra en una de sus múltiples dimensiones a través del creciente número de desaparecidos. Por un lado, la guerra contra las drogas se desarrolla en un entorno de violencia generalizada en el cual se vuelve cotidiano leer noticias o, incluso, ser testigos de homicidios, enfrentamientos armados, cobro de piso, así como acciones en contra de la ciudadanía con el único objetivo

⁶⁰ El término de *verdad histórica*, adoptado por el entonces Procurador General de la República Jesús Murillo Karam, se funda en la versión de la incineración de los 43 estudiantes en el basurero de Cocula. COMISIÓN PARA LA VERDAD Y ACCESO A LA JUSTICIA DEL CASO AYOTZINAPA, *Informe de la Presidencia de la Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia del Caso Ayotzinapa*, Gobierno de México, México, agosto de 2022, p. 87.

⁶¹ *Ibidem*, p. 84.

⁶² *Cfr. Ibidem*, p. 87.

⁶³ *Ibidem*, p. 88.

de generar terror en la población;⁶⁴ en su mayoría, en estos actos se encuentran involucrados grupos de crimen organizado. En este sentido, la violencia se normaliza como una condición inherente a la vida, igual que lo establece Mbembe,⁶⁵ se crean condiciones de existencia social regidas por las armas y el poder de la muerte.

Por otro lado, esta violencia generalizada propicia que se genere un contexto similar a un estado de excepción permanente bajo la premisa de enfrentar al enemigo que vulnera el bienestar de la sociedad y del Estado, plasmado en el crimen organizado. Así pues, se justifica la exterminación de una parte de la población, en este caso de aquellas personas vinculadas a las organizaciones criminales. Asimismo, la lucha contra este enemigo difumina otras prácticas de *necropoder* efectuadas por diversos actores, incluyendo las desapariciones forzadas, en contra de personas no necesariamente relacionadas con el crimen organizado,⁶⁶ pero cuya muerte se legitima en el contexto de lucha prevaleciente.

IV. EVOLUCIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DESAPARICIÓN FORZADA

1. Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias

El primer instrumento internacional que se ocupó del problema de las desapariciones forzadas fue el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias creado en 1980 con la resolución 20 (XXXVI) de la Comisión de Derechos Humanos de

⁶⁴ Cfr. GONZÁLEZ DÍAZ, Marcos, *Violencia en México: 'cuando vives durante años en una violencia constante, uno empieza a dejar de verla o a normalizarla como manera de defensa'*, BBC News Mundo, México, 27 de abril de 2022, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-61173421>.

⁶⁵ Cfr. MBEMBE, Achille, *op. cit.*, p. 75.

⁶⁶ Carolina Robledo Silvestre propone conclusiones similares ante el fenómeno: A diferencia de lo que se vivió en nuestro país en los años de la llamada Guerra Sucia en que las desapariciones se cometían con motivos políticos, hoy en día estas no son solo en contra de líderes sociales y activistas políticos o contra grupos insurgentes, sino que se extiende a amplios sectores de la población. Así, personas sin alguna militancia social o política, acusados por el Estado de pertenecer a bandas del crimen organizado, han sido víctimas de desaparición forzada. Este cambio ha llevado a pensar a algunos sectores de la sociedad civil que la desaparición forzada pasó de ser solo un mecanismo de eliminación y control de la disidencia política a un mecanismo más amplio de control social, despojo territorial y control de flujos migratorios. ROBLEDO SILVESTRE, Carolina, *op. cit.*, p. 103.

las Naciones Unidas.⁶⁷ Este Grupo de Trabajo surgió a partir de la resolución 33/173 del 20 de diciembre de 1978 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la cual externaba su preocupación por el creciente número de personas desaparecidas alrededor del mundo —en el caso de América Latina resaltaron los regímenes autoritarios de Chile y de Argentina— producto del uso excesivo de la fuerza por parte de las autoridades policiales, de seguridad, o similares, así como de las dificultades que las mismas instituciones estatales presentaban para dar cuenta del paradero de los desaparecidos.⁶⁸

El mandato inicial del Grupo era de un año (1981), y consistía en establecer a 5 miembros de la Comisión de Derechos Humanos como expertos en sus capacidades individuales para examinar cuestiones relevantes en materia de desapariciones forzadas o involuntarias.⁶⁹ Para cumplir con este objetivo debía buscar y recibir información de parte de gobiernos, organizaciones intergubernamentales y organizaciones humanitarias.⁷⁰ Este Grupo subsiste en la actualidad y su mandato se ha ampliado. Una de sus principales tareas consiste ayudar a los familiares de las personas desaparecidas a averiguar el paradero de las víctimas, actuando como canal de comunicación entre estos y los gobiernos involucrados.⁷¹ Asimismo, tiene la facultad de brindar asistencia a los Estados para aplicar eficazmente la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas mediante visitas a los países interesados.⁷²

Si bien fue el primer esfuerzo en el ámbito del derecho internacional por dar solución al problema de las desapariciones forzadas, en su momento el establecimiento del Grupo de Trabajo no conllevó obligaciones para los Estados miembros de las Naciones Unidas más

⁶⁷ Cfr. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS, *Mandato del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias*, (01 de septiembre de 2022), <https://www.ohchr.org/es/special-procedures/wg-disappearances/mandate-working-group-enforced-or-involuntary-disappearances>.

⁶⁸ Cfr. ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Personas desaparecidas*, Resolución 33/173, Nueva York, 20 de diciembre de 1978, p. 158.

⁶⁹ Cfr. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS, *Question of missing and disappeared persons*, Resolución 20 (XXXVI), Ginebra, 29 de febrero de 1980, pp. 1 y 2.

⁷⁰ Cfr. *Idem*.

⁷¹ Cfr. OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS, *op. cit.*

⁷² Cfr. *Idem*.

allá de la recomendación de coadyuvar en sus actividades. Además, no se estableció una definición concreta del delito contribuyendo a la falta de claridad con respecto a sus características, sus perpetradores, y su gravedad en materia de violaciones a los derechos humanos. No obstante, las inquietudes que llevaron a su creación ya daban cuenta del inherente rol estatal en la ejecución de las desapariciones forzadas.

2. Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas

Si bien el Grupo de Trabajo comenzó a examinar casos de desaparición desde 1981, no fue sino hasta 1992 que por primera vez la desaparición forzada se identificó como una violación grave a las normas del derecho internacional y que se elaboró un concepto del crimen. Esta conceptualización representó un avance significativo en el desarrollo de la normativa internacional ya que, a pesar de que la práctica se había llevado a cabo de manera sistemática en diferentes países desde la década de 1960, no se encontraba delimitada, mucho menos tipificada a manera de delito. El 18 de diciembre de 1992 la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 47/133, proclamó la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas como un conjunto de principios que debían ser aplicados por todos los Estados, estableciendo que existe una desaparición forzada cuando:

Se arreste, detenga o traslade contra su voluntad a las personas, o que éstas resulten privadas de su libertad de alguna otra forma por agentes gubernamentales de cualquier sector o nivel, por grupos organizados o por particulares que actúan en nombre del gobierno o con su apoyo directo o indirecto, su autorización o su asentimiento, y que luego se niegan a revelar la suerte o el paradero de esas personas o a reconocer que están privadas de la libertad, sustrayéndolas así a la protección de la ley.⁷³

⁷³ ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas*, Resolución 47/133, Nueva York, 18 de diciembre de 1992, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1428.pdf>.

A partir de la definición antes expuesta, es posible identificar los elementos característicos de la desaparición forzada: la primera acción que contribuye a producir el delito es la privación de la libertad, ya sea mediante arresto, detención o traslado; la segunda es el rol del Estado en la comisión del delito, ya sea por colaboración, aquiescencia, acción, u omisión, aunque cabe resaltar que se incluye a particulares como posibles perpetradores, siendo indirecta la participación del Estado en estos casos; la tercera es la negativa de las autoridades a reconocer la desaparición, así como la obstaculización para obtener una resolución al problema.⁷⁴ Estos elementos conceptuales resultarían esenciales para tipificar la desaparición forzada como delito en el derecho penal internacional y en los códigos penales nacionales.

En función de este concepto, la Declaración determinó que los actos de desaparición forzada constituyen una violación de las prohibiciones que figuran en otros instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.⁷⁵ Entre las normas quebrantadas por este delito se encuentran el derecho de todo ser humano al *reconocimiento de su personalidad jurídica, el derecho a la libertad y a la seguridad de su persona y el derecho a no ser sometido a torturas ni a otras penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes; viola el derecho a la vida, o lo pone gravemente en peligro*.⁷⁶ Adicionalmente, la Declaración estableció en sus artículos 2, 3 y 4 que los Estados suscritos deben tomar medidas legislativas, administrativas y judiciales para prevenir o erradicar toda práctica de desaparición forzada en el territorio sometido a su jurisdicción; estas medidas incluyen la tipificación del delito como parte del derecho penal del Estado, la cual debe comprender además su extrema gravedad.⁷⁷

No obstante, importa señalar que esta Declaración no constituía un tratado internacional vinculante para los Estados, ya que la misma hace hincapié en la necesidad de elaborar un instrumento internacional vinculante *que haga de todos los actos de desaparición forzada delitos*

⁷⁴ Cfr. BASAURE MIRANDA, Isaac Marcelo, *op. cit.*, p. 19.

⁷⁵ Como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas*, *op. cit.*

⁷⁶ *Idem*.

⁷⁷ Cfr. *Idem*.

*de extrema gravedad y establezca normas destinadas a castigarlos y prevenirlos.*⁷⁸ En este sentido, la Declaración constituye simplemente un comunicado de las Naciones Unidas apelando a la buena voluntad de los Estados miembros para cooperar en la protección de derechos humanos al implementar medidas para prevenir y combatir la práctica de desapariciones forzadas.

En lo que respecta a México, a pesar de ser miembro de las Naciones Unidas desde su creación en 1945, el delito de desaparición forzada no fue incorporado en el Código Penal Federal sino hasta el año 2001, además de que durante la década de 1990 el gobierno continuó negando las medidas represivas y coercitivas que llevó a cabo el Estado en el periodo de la guerra sucia.⁷⁹

3. *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*

El primer acuerdo específico en materia de desaparición forzada fue la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (CIDFP) de 1994, en el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA). A diferencia de la Declaración antes expuesta, en tanto se trata de un tratado internacional sí posee un carácter vinculante, es decir, acarrea responsabilidades y obligaciones para aquellos Estados que lo firmen y que lo ratifiquen. Asimismo, resalta el hecho de que se formulara en el continente americano ya que, como se mencionó en los antecedentes históricos, América Latina fue la región donde se originó la práctica sistemática de la desaparición forzada a manera de instrumento político represivo.

La CIDFP retomó la definición de desaparición forzada establecida por la Declaración, añadiendo que *este delito será considerado permanente mientras no se establezca el destino o paradero de la víctima.*⁸⁰ De esta manera, adquiere un carácter imprescriptible y, para enfrentarlo, los Estados Parte se comprometían a *adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales, las medidas legislativas que*

⁷⁸ *Idem.*

⁷⁹ Cfr: DÍAZ ROMÁN, Mario Pavel y JASSO GONZÁLEZ, Carolina, *op. cit.*, pp. 110 y 111.

⁸⁰ ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*, Belém do Pará, 9 de junio de 1994, <https://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-60.html>.

*fuere necesarias para tipificar como delito la desaparición forzada de personas, y a imponerle una pena apropiada que tenga en cuenta su extrema gravedad.*⁸¹

México ratificó esta Convención el 9 de abril de 2002, aunque formuló una reserva con respecto al Artículo IX, que establece que *los hechos constitutivos de la desaparición forzada no podrán considerarse como cometidos en el ejercicio de las funciones militares.*⁸² México expresó que su Constitución reconoce el fuero de guerra, cuando el militar haya cometido algún ilícito encontrándose en servicio, y que este no constituye jurisdicción especial en el sentido de la Convención.⁸³

Por otro lado, cabe señalar que México ratificó esta Convención después de que la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) recibiera el caso *Rosendo Radilla vs. México*,⁸⁴ en 2001 y no autorizara al Estado mexicano una excepción en su responsabilidad por no ratificar aún la CIDFP debido a la gravedad y a la imprescriptibilidad del crimen. De igual manera, este periodo coincide con la incorporación del delito de desaparición forzada al Código Penal en 2001 en el artículo 215-A6.⁸⁵ A tal efecto, México cubrió su obligación de tomar las medidas legislativas pertinentes, previo a su adhesión a la CIDFP.

4. Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional

El Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 1998, como su nombre lo indica, creó la Corte Penal Internacional como la institución permanente (vinculada a las Naciones Unidas) facultada para ejercer su jurisdicción sobre personas respecto de los crímenes más graves de trascendencia internacional, con carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales.⁸⁶ En su calidad de miembro de las

⁸¹ *Idem.*

⁸² *Idem.*

⁸³ *Cfr. Idem.*

⁸⁴ El caso se refiere a la responsabilidad internacional del Estado por la desaparición forzada de Rosendo Radilla Pacheco por parte de las Fuerzas Armadas Mexicanas en 1974, así como por la falta de investigación y sanción de los responsables. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Ficha técnica: Radilla Pacheco vs. México*, (05 de septiembre de 2022), https://www.corteidh.or.cr/CF/jurisprudencia2/ficha_tecnica.cfm?nId_Ficha=360#:~:text=El%20caso%20se%20refiere%20a,y%20sanci%C3%B3n%20de%20los%20responsables.

⁸⁵ *Cfr.* ROBLEDO SILVESTRE, Carolina, *op. cit.*, p. 105.

⁸⁶ *Cfr.* ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, A/CONF.183/9, Roma, 17 de julio de 1998, <https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/>

Naciones Unidas, México lo firmó y ratificó en septiembre del 2000.

Este Estatuto forma parte del derecho penal internacional, rama del derecho internacional público *por la cual se prohíben ciertas categorías de conducta consideradas delitos graves; se regulan procedimientos para la investigación, el enjuiciamiento y el castigo por esas categorías de conducta, y se considera que una persona que perpetre uno de esos delitos será responsable personalmente.*⁸⁷ Así pues, posee un carácter vinculante no solamente para los Estados que lo suscriben, sino también para cualquier individuo (o grupo) perpetrador de alguno de los delitos que lo comprenden.

Los crímenes que el Estatuto considera más graves para la comunidad internacional en su conjunto son: a) el genocidio; b) los crímenes de lesa humanidad;⁸⁸ c) los crímenes de guerra, y; d) el crimen de agresión. Dentro de los crímenes de lesa humanidad el Estatuto contempla la desaparición forzada; esta calificación implica que dicho delito es imprescriptible, y que forma parte de la jurisdicción universal. Es decir, la Corte posee competencia para conocer de estos crímenes, independientemente del lugar en que se hayan cometido y de la nacionalidad del autor o de la víctima; de igual manera, el delito se encuentra en la jurisdicción de la Corte sin importar los tratados internacionales a los que se encuentre adherido el Estado afectado.⁸⁹ Adicionalmente, estos crímenes estarán en la esfera de la Corte aunque el Estado en cuestión no los reconozca en su legislación nacional;⁹⁰ lo anterior, debido a su gravedad, además de

spanish/rome_statute(s).pdf.

87 COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA, *Principios generales del derecho penal internacional*, (27 de agosto de 2022), <https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/2014/general-principles-of-criminal-icrc-spa.pdf>.

88 Cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque: a) Asesinato; b) Exterminio; c) Esclavitud; d) Deportación o traslado forzoso de población; e) Encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional; f) Tortura; g) Violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual de gravedad comparable; h) Persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género, u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional, en conexión con cualquier acto mencionado en el presente párrafo o con cualquier crimen de la competencia de la Corte; i) Desaparición forzada de personas; j) El crimen de apartheid; k) Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, *op. cit.*

89 *Cfr.* COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA, *op. cit.*

90 *Cfr.* ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, *op. cit.*

que atentan contra la costumbre, la paz y seguridad internacionales.⁹¹ No obstante, a diferencia del caso *Rosendo Radilla vs. México*, en el que la CIDH retomó un crimen ocurrido en 1974, la Corte Penal Internacional tiene competencia únicamente respecto de delitos cometidos después de la entrada en vigor del Estatuto, a menos que el Estado involucrado otorgue su consentimiento expreso.⁹²

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

La Convención internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas se aprobó en el marco de las Naciones Unidas en 2006 y constituye el primer instrumento a nivel global (a diferencia de la CIDFP que tiene un carácter regional), jurídicamente es vinculante, se encarga de este fenómeno específico y busca *reconocer el derecho de las víctimas y sus familiares a la justicia, la verdad y a una reparación*.⁹³ En este aspecto, la Convención reconoce como víctimas del delito a la persona desaparecida y a toda persona física que haya sufrido un perjuicio directo consecuencia de la desaparición forzada,⁹⁴ como puede ser la familia de la víctima.

Por otro lado, la Convención retoma la Declaración de 1992 enfatizando que este instrumento es de vital importancia para la comunidad internacional en tanto la desaparición forzada constituye una violación simultánea de varios derechos humanos —derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la libertad, a la seguridad, a no ser sometido a torturas, a la vida— por lo que es un crimen que se prohíbe en todo momento y no puede ser justificado por una guerra, un estado de excepción, razones de seguridad nacional, inestabilidad

91 Cfr. SERVÍN RODRÍGUEZ, Christopher Alexis, “La evolución del crimen de lesa humanidad en el derecho penal internacional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, vol. XLVII, núm. 139, enero-abril 2014, pp. 213 y 214.

92 Cfr. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, op. cit.

93 ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas*, Nueva York, 20 de diciembre de 2006, <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-all-persons-enforced>.

94 Cfr. *Idem*.

política, ni una emergencia pública.⁹⁵ Lo anterior refleja que la Convención tomó en cuenta los elementos expuestos por Mbembe para la puesta en práctica de una *necropolítica*, como el estado de excepción permanente, o un escenario de violencia y de proliferación de armas generalizados, que utilizan los actores que ejercen el *necropoder* para justificarlo, con el fin de no considerarlos asuntos de emergencia en los cuales se legitime la perpetración de desapariciones forzadas.

En lo referente a las responsabilidades de los Estados parte, la Convención obliga a: a) que la desaparición forzada sea tipificada como delito en su legislación penal; b) responsabilizar penalmente a toda persona que cometa ordene o induzca a una desaparición forzada, incluyendo la responsabilidad penal de los superiores; c) asegurar el derecho a denunciar y la protección del denunciante; d) adoptar todas las medidas apropiadas para la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, para la búsqueda y la restitución de sus restos.⁹⁶

Una de las innovaciones que presentó esta Convención fue la creación del Comité contra las Desapariciones Forzadas como el órgano encargado de vigilar que los Estados suscritos a esta cumplan con sus obligaciones. Este Comité está integrado por diez expertos elegidos por los Estados parte y sus principales funciones comprenden:

- i. Recibir informes periódicos de los Estados Parte sobre las medidas tomadas para implementar sus obligaciones, y hacer comentarios, observaciones y recomendaciones.
- ii. Recibir y examinar peticiones sobre casos individuales de desaparición forzada.
- iii. Recibir y examinar peticiones presentadas por un Estado Parte que alega el incumplimiento por parte de otro Estado de sus obligaciones.
- iv. Realizar visitas a los Estados para luego ofrecer observaciones y recomendaciones.
- v. En caso de recibir información de una práctica sistemática y generalizada de la desaparición forzada, el Comité podrá llevar

⁹⁵ Cfr: *Idem*.

⁹⁶ Cfr: *Idem*.

la cuestión con carácter urgente a la Asamblea General de las Naciones Unidas para su consideración.⁹⁷

México se adhirió a la Convención en 2007 por lo que desde entonces se encuentra vinculado jurídicamente a sus disposiciones. En este sentido, importa recordar que el 10 de junio de 2011 se llevaron a cabo varias reformas constitucionales con el objetivo de incluir diferentes obligaciones y acciones que el Estado mexicano debe realizar con la finalidad de ofrecer una mejor protección a los derechos humanos. Entre estas se encuentra la modificación al artículo primero constitucional, el cual establece actualmente que en el territorio mexicano todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Esto significa que los acuerdos internacionales referentes a derechos humanos se encuentran dentro del marco constitucional, es decir, que la Constitución y estos tratados internacionales están al mismo nivel. En consecuencia, la Convención se coloca también dentro de este marco constitucional debido a que el delito de desaparición forzada vulnera múltiples derechos humanos. Esto implica que la legislación nacional debe armonizarse con la Convención, lo que involucra directamente la función legislativa del Congreso de la Unión, quien tiene la tarea de estar informado y actualizado con respecto a los tratados que México suscriba en el exterior, así como de los constantes cambios en el escenario internacional que puedan incidir en sus funciones.

Con el fin de cumplir con las responsabilidades desprendidas de la Convención, en noviembre de 2017 se firmó el decreto por el cual se expidió la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. El propósito central de esta ley fue tipificar adecuadamente el delito, homologar los códigos penales a nivel estatal y crear protocolos de búsqueda.⁹⁸ Sin embargo, también es posible observar que existió un desfase entre la ratificación de la Convención y la promulgación de la Ley General, lo que da cuenta de que la Cámara de Diputados reaccionó en función de los tratados internacionales una

⁹⁷ *Idem*.

⁹⁸ *Cfr.* DÍAZ ROMÁN, Mario Pavel y JASSO GONZÁLEZ, Carolina, *op. cit.*, p. 110.

vez que estos se aprobaron, y no tuvo una participación activa en el debate sobre la ratificación; cabe recordar que, aunque esta última es facultad exclusiva del senado, los diputados pueden participar en la discusión a través de las actividades de diplomacia parlamentaria.

Finalmente, como se ha mencionado, el Comité contra las Desapariciones Forzadas realizó una visita a México en noviembre de 2021. De conformidad con sus facultades, el Comité había solicitado realizar una visita al país desde el 2013, la cual fue autorizada por el gobierno mexicano el 30 de agosto de 2021, después de ocho años de negociaciones.⁹⁹ Las recomendaciones del Comité hacia México a partir de su visita giran en torno a la necesidad de crear una política nacional de prevención y erradicación de las desapariciones forzadas que sea integral, enfocada en atender y combatir las causas del fenómeno, que contenga acciones concretas e indicadores mensurables, y que establezca un sistema de monitoreo transparente e independiente que asegure la rendición de cuentas.¹⁰⁰ De igual forma, *el diseño de la política nacional debe involucrar a todas las autoridades federales, estatales, municipales, así como a los órganos autónomos de México y a amplios sectores de la sociedad, incluyendo las víctimas y colectivos de víctimas y sus representantes.*¹⁰¹ Este informe fue publicado apenas el 12 de abril de 2022, por lo que plantea nuevos retos para el Estado mexicano, y en el caso de la Cámara de Diputados, expone áreas de oportunidad para fortalecer la legislación y coordinar esfuerzos en materia presupuestal para la puesta en marcha de una política nacional para combatir las desapariciones forzadas.

V. CONCLUSIONES

Este trabajo se llevó a cabo con el objetivo de sentar las bases analíticas para posteriormente examinar las recomendaciones de los organismos internacionales hacia México en materia de desaparición forzada y las actividades legislativas que de estas se han desprendido. En términos generales, se reafirma la hipótesis propuesta en tanto que es posible explicar las causas estructurales de la práctica de desaparición forzada

⁹⁹ Cfr. COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA, *op. cit.*

¹⁰⁰ Cfr. *Idem.*

¹⁰¹ Cfr. *Idem.*

a partir de una *necropolítica* en la cual el Estado podría encontrarse directa o indirectamente involucrado; asimismo, la normativa internacional evolucionó tomando en cuenta estos elementos, por lo que para prevenir y combatir este delito es crucial considerar el papel de las autoridades estatales.

El enfoque de *necropolítica* permite establecer que el delito de desaparición forzada no puede comprenderse fuera de la relación Estado-poder, ya que el análisis del contexto histórico podría dar cuenta del rol estatal en su ejercicio. El período de dictaduras militares en América Latina entre 1960 y 1980 exhibe que la práctica sistemática de desaparición forzada se formuló a partir de una *necropolítica* legitimada en un estado de sitio continuo en la que los gobiernos totalitarios otorgaron la autorización para matar; el *necropoder* podía ser utilizado no solamente por las instituciones del Estado, sino también por grupos armados paraestatales. Este escenario de emergencia se justificó en nombre de la lucha contra los enemigos ideológicos de gobiernos que proporcionaban orden y estabilidad en un entorno internacional convulso.

En cuanto al caso de México, es posible distinguir dos períodos en los que se ha documentado un incremento en las denuncias de desapariciones; por un lado, se encuentra la *guerra sucia*, entre 1968 y 1982 y, por el otro, la llamada *guerra contra las drogas* que inició en 2006. Por lo que se refiere a la guerra sucia, se concluye que el Estado ejerció una *necropolítica* legitimada en una narrativa nacionalista fruto de la oposición ideológica en el escenario internacional (el modelo capitalista contra el modelo socialista) aun cuando México no tuvo formalmente un régimen dictatorial. Este discurso justificó, además, como se expuso durante la investigación, una suspensión de garantías equiparables a un estado de excepción que buscaba combatir a *la insurgencia*, es decir, todas aquellas personas opositoras al régimen prevaleciente, y en el cual se implementaron dispositivos de represión y coerción cuyo objetivo radicaba en eliminar a una parte de la población vinculada a la delincuencia organizada. Hoy en día muchas de las desapariciones de la *guerra sucia* continúan sin esclarecerse principalmente porque durante décadas el Estado negó la existencia de estos mecanismos represivos.

Respecto al contexto de la *guerra contra las drogas*, a partir del 2006 se advirtió un incremento del 98% en el número de desapariciones

forzadas, contabilizando 95,121 personas desaparecidas al 26 de noviembre de 2021 según cifras recopiladas por el Comité contra la Desaparición Forzada. Estos datos sugieren que es posible relacionar, en aquellos años, la práctica sistemática de este delito con una estrategia de seguridad determinada. Asimismo, suponen que la presencia del crimen organizado propicia la expansión de una violencia generalizada y normalizada, en la que diversos actores son capaces de ejercer un *necropoder*; ya que las desapariciones revelan una pluralidad de perpetradores y víctimas.

El estudio del contexto en el que se ejecutan las desapariciones forzadas es relevante ya que dio pie al desarrollo de la normativa específica en la materia dentro del marco del derecho internacional público, además de la consideración del delito como una cuestión de extrema gravedad que violenta múltiples derechos humanos reconocidos por la comunidad internacional. El primer mecanismo internacional a este respecto fue el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias creado en 1980 con el objetivo de combatir la desaparición sistemática de los opositores a los regímenes totalitarios latinoamericanos. Sin embargo, no se trataba de un instrumento jurídicamente vinculante por lo que sus funciones estaban restringidas a la cooperación y buena voluntad de los Estados implicados.

Posteriormente, la Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas de 1992 estableció por primera vez una definición del delito de desaparición forzada a partir de la cual es posible identificar sus elementos principales: la privación de la libertad; el inherente rol del Estado (aunque no sea directamente el perpetrador), y; la negativa de las autoridades a reconocer la desaparición y la obstaculización a la resolución del crimen. Si bien este instrumento tampoco era vinculante permitió crear un fundamento para la tipificación del delito, además de que dio cuenta de su gravedad y de la necesidad de que todos los Estados lo incluyeran en sus códigos penales nacionales.

En 1994 la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas fue el primer instrumento a nivel regional de carácter vinculante en materia específica de desaparición forzada, lo que implica que todos los Estados que la suscriban deben cumplir con las

obligaciones que esta supone, entre las cuales se encuentra adoptar las medidas legislativas necesarias para tipificar el delito e imponerle una pena apropiada. México ratificó este instrumento internacional en 2002. Es importante destacar, que como parte de la armonización legislativa en 2001 se incorporó por primera vez el delito de desaparición forzada en el Código Penal Federal.

Más adelante, el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional de 1998 estableció la jurisdicción universal de la Corte respecto del delito de desaparición forzada al categorizarlo como un crimen de lesa humanidad. Asimismo, se reiteró su imprescriptibilidad, ya establecida en la Declaración y en la Convención Interamericana, al igual que su continuidad en tanto se desconozca el paradero de la persona desaparecida.

Por último, en 2006 se firmó la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, siendo el primer acuerdo global en la materia jurídicamente vinculante para los Estados que se adhieran. Entre las innovaciones de la Convención está, por un lado, la consideración del delito de desaparición forzada como un crimen que se prohíbe en todo momento y no puede ser justificado por una guerra, un estado de excepción, razones de seguridad nacional, inestabilidad política, ni una emergencia pública, ya que vulnera múltiples derechos humanos. Por otra parte, la Convención creó el Comité de Desaparición Forzada para que funcione como el órgano encargado de vigilar que los Estados suscritos a la Convención cumplan con sus obligaciones.

Al observar la evolución de la normativa internacional sobre la desaparición forzada es posible establecer que esta consideró los elementos del enfoque de *necropolítica* en su desarrollo: características similares a un estado de excepción permanente, normalización de la violencia como parte de la existencia, actores que ejercen el *necropoder*, y construcción de un enemigo para excusar su puesta en práctica.

En lo que concierne a México y al proceso de armonización legislativa, la reforma del artículo primero de la Constitución en 2011 colocó a la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, dentro del marco constitucional puesto que refiere a la defensa de los derechos humanos. Sobre la base de esta armonización, en noviembre de 2017 se aprobó la Ley General en

Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, la cual busca tipificar el delito de desaparición forzada, por otro lado, esta ley marco sirve como punto de partida para incorporar dicho delito en los códigos penales estatales. En este sentido, se advierte una brecha temporal en el proceso de diez años con respecto a la Convención, y de seis en lo referente a las reformas constitucionales, por lo que es posible establecer que la Cámara de Diputados reaccionó con relación a la ratificación de los tratados internacionales. De ahí que sea preciso enfatizar que la Cámara de Diputados cuenta con la posibilidad de mantenerse informada y actualizada en asuntos internacionales, así como de participar en los debates sobre la ratificación de tratados internacionales (aunque sea el senado quien tenga esta facultad en última instancia) con el objetivo de que el proceso de armonización legislativa sea más eficiente y pertinente. De igual manera, la armonización debe cubrir las obligaciones que se desprenden de las convenciones suscritas al igual que las observaciones y recomendaciones emitidas por los órganos internacionales.

En este respecto, la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas sugiere de manera general a todos los Estados parte que se prohíba expresamente en su legislación la detención en lugares secretos, además de que se mantengan registros oficiales de las personas privadas de libertad con un mínimo de información y la autorización para comunicarse con su familia, un abogado o cualquier otra persona de su elección.¹⁰²

Respecto de este último punto, y como ya se mencionó en esta investigación, México creó en 2017 el Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas el cual recopila todas las denuncias de desapariciones desde 1964, por lo que, para fortalecer el combate al delito de desaparición forzada, el enfoque podría consistir en apuntalar este registro a través del estímulo de las denuncias ciudadanas y manteniendo el sistema actualizado constantemente. Un elemento adicional que podría coadyuvar a reforzar este sistema sería un registro unificado de identificación de personas en el que se ingresen las huellas dactilares, fotografía y los datos de la persona que sean relevantes para

¹⁰² Cfr: ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas*, op. cit.

su identificación, o, en su defecto, un sistema informático interoperable para que el procedimiento de confrontación de huellas dactilares se realice de manera expedita.¹⁰³

De igual manera, la efectividad de este registro podría potenciarse a través de *la coordinación sistemática y efectiva de todas las instituciones involucradas en el proceso de búsqueda, investigación, reparación y acompañamiento a las víctimas*,¹⁰⁴ como lo recomienda el Comité contra la Desaparición Forzada en su informe sobre su visita a México en 2021. En este mismo informe el Comité sugirió a México a incrementar el apoyo humano y financiero destinado a la Comisión Nacional de Búsqueda y a las comisiones locales.¹⁰⁵

Por otro lado, la Convención Internacional propone a los Estados parte que se implementen mecanismos de justicia transicional¹⁰⁶ para reparar el daño ocasionado a las víctimas y sus familiares. Uno de los mecanismos de la justicia transicional son las comisiones de la verdad, que contribuyen a satisfacer el derecho a la verdad de los familiares y pueden ayudar a revelar el paradero de las personas desaparecidas, además de que favorecen la dignificación de las víctimas a través del reconocimiento público de los hechos y reforzando la memoria colectiva.¹⁰⁷ Otro mecanismo consiste en garantizar a través del trabajo legislativo que el delito de desaparición forzada se considere como una violación continuada o permanente de derechos humanos en tanto no se encuentre a la persona o a sus restos;¹⁰⁸ por ende, se trata de un delito que no debe prescribir y debe estar tipificado de esta forma.

Estas conclusiones teórico-analíticas denotan la complejidad del fenómeno de desaparición forzada, lo que abre la posibilidad de dar continuidad a este objeto de investigación. Una línea de estudio que

¹⁰³ Cfr. COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA, *op. cit.*

¹⁰⁴ *Idem.*

¹⁰⁵ Cfr. *Idem.*

¹⁰⁶ La justicia transicional se refiere a una serie de mecanismos para acceder a la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición posterior a periodos de conflicto, represión y/o niveles de violencia a gran escala y de alto impacto, que llevaron a la comisión de violaciones a derechos humanos de forma tan grave y masiva, que el Estado no puede dar respuesta con el sistema de justicia ordinario. SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *¿Qué es la justicia transicional?*, (09 de septiembre de 2022), <https://www.gob.mx/segob/es/articulos/que-es-la-justicia-transicional?idiom=es>.

¹⁰⁷ Cfr. CALVET MARTÍNEZ, Elisenda, *Desapariciones forzadas y justicia transicional*, Valencia, Cruz Roja Española-Centro de Estudios de Derecho Internacional Humanitario, 2018, p. 349.

¹⁰⁸ Cfr. *Ibidem*, p. 350.

aún no ha sido explorada es el análisis detallado del Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México en virtud del artículo 33 de la Convención como marco para analizar la pertinencia de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas y las áreas de oportunidad en materias legislativa y presupuestal, enfatizando el rol de la Cámara de Diputados para hacer frente a los retos que se identifiquen.

VI. REFERENCIAS

1. *Bibliohemerográficas*

- BASAURE MIRANDA, Isaac Marcelo, “El delito de desaparición forzada de personas en América Latina”, *Ius Humani Revista de Derecho*, Quito, vol. 7, 2018.
- BRIJALDO ACOSTA, María Alejandra y LONDOÑO PEÑA, Catalina María, “La desaparición forzada de seres humanos: una conducta focalizada en América Latina”, *Universitas Estudiantes*, Bogotá, núm. 2, 2005.
- CALVET MARTÍNEZ, Elisenda, *Desapariciones forzadas y justicia transicional*, Valencia, Cruz Roja Española-Centro de Estudios de Derecho Internacional Humanitario, 2018.
- CITRONI, Gabriela, “Desaparición forzada de personas: desarrollo del fenómeno y respuestas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, Navarra, vol. XIX, 2003.
- COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, “La ‘Guerra Sucia’ antes de la guerra sucia”, *Revista Perspectiva Global*, México, agosto 2022.
- DÍAZ ROMÁN, Mario Pavel y JASSO GONZÁLEZ, Carolina, “Cuatro décadas de impunidad: Contexto y patrones de la desaparición forzada en México”, *Revista Divergencia*, México, vol. 7, núm. 10, enero-junio 2018.
- DORANTES DÍAZ, Francisco Javier, “Estado de excepción y derechos humanos. Antecedentes y nueva regulación jurídica”, *Alegatos*, México, núm. 81, mayo-agosto 2012.

- ESTÉVEZ, Ariadna, “Biopolítica y necropolítica: ¿constitutivos u opuestos?”, *Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad*, México, vol. XXV, núm. 73, septiembre-diciembre 2018.
- FOUCAULT, Michel, *Defender la sociedad: curso en el Collège de France (1975-1976)*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- GAMIÑO MUÑOZ, Rodolfo, “Los orígenes de la ‘verdad histórica’. Los primeros informes sobre la desaparición forzada en México”, *Relaciones. Estudios de Historia y Sociedad*, México, vol. 41, núm. 160, 2020.
- GARCÍA HUITRÓN, Alan y CUNJAMA LÓPEZ, Emilio Daniel, “La desaparición forzada de personas en México. Apuntes para un análisis crítico criminológico”, *El Cotidiano. Revista de la realidad mexicana*, México, núm. 219, enero-febrero 2020.
- HERNÁNDEZ SAMPIERI, Roberto *et al.*, *Metodología de la Investigación*, 6ª edición, México, McGraw Hill Education, 2014.
- MBEMBE, Achille, *Necropolítica*, Madrid, Melusina, 2011.
- MOLINA THEISSEN, Ana Lucrecia, *La desaparición forzada de personas en América Latina*, San José, Estudios Básicos de Derechos Humanos, t. VII, 1996.
- PUTNAM, Robert D., “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, *International Organization*, Washington, vol. 42, núm. 3, 1988.
- ROBLEDO SILVESTRE, Carolina, “Genealogía e historia no resuelta de la desaparición forzada en México”, *Íconos Revista de Ciencias Sociales*, Quito, núm. 55, mayo 2016.
- SERVÍN RODRÍGUEZ, Christopher Alexis, “La evolución del crimen de lesa humanidad en el derecho penal internacional”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, vol. XLVII, núm. 139, enero-abril 2014.

2. Normativa nacional

COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS,
Informe especial sobre las quejas en materia de desapariciones forzadas ocurridas en la década de los 70 y principios de los 80,
Recomendación 26/2001.

COMISIÓN PARA LA VERDAD Y ACCESO A LA JUSTICIA DEL

CASO AYOTZINAPA, *Informe de la Presidencia de la Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia del Caso Ayotzinapa*, México, Gobierno de México, agosto de 2022.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

3. *Normativa internacional*

ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS, *Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas*, Nueva York, 20 de diciembre de 2006.

-----, *Declaración sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas*, Resolución 47/133, Nueva York, 18 de diciembre de 1992.

-----, *Personas desaparecidas*, Resolución 33/173, Nueva York, 20 de diciembre de 1978.

COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS, *Question of missing and disappeared persons*, Resolución 20 (XXXVI), Ginebra, 29 de febrero de 1980.

COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA, *Informe del Comité contra la Desaparición Forzada sobre su visita a México en virtud del artículo 33 de la Convención. Información sobre la visita, hallazgos y primera parte de las recomendaciones (art. 33, párr. 1)*, CED/C/MEX/VR/1, 26 de abril de 2022.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional*, A/CONF.183/9, Roma, 17 de julio de 1998.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS, *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas*, Belém do Pará, 9 de junio de 1994.

4. *Internet*

COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA, *Principios generales del derecho penal internacional*, (27 de agosto de 2022).

Q₁₃₉

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Ficha técnica: Radilla Pacheco vs. México*, (05 de septiembre de 2022).

GONZÁLEZ DÍAZ, Marcos, *Violencia en México: ‘cuando vives durante años en una violencia constante, uno empieza a dejar de verla o a normalizarla como manera de defensa’*, BBC News Mundo, México, 27 de abril de 2022.

LABORATORIO DE PERIODISMO Y OPINIÓN PÚBLICA, *Irapuato: comunidades viven ‘toque de queda’ impuesto por la delincuencia*, (5 de septiembre de 2022).

NACIONES UNIDAS, *México: ante los más de 100,000 desaparecidos, la ONU insta al gobierno a combatir la impunidad*, ONU Noticias, México, 17 de mayo de 2022.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE DERECHOS HUMANOS DE LAS NACIONES UNIDAS, *Mandato del Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias*, (01 de septiembre de 2022).

PARTIDA, Juan Carlos, *Alfaro rechaza presencia de narco-retenes en carreteras de Jalisco*, La Jornada, México, 28 de junio de 2022.

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, *¿Qué es la justicia transicional?*, (09 de septiembre de 2022).