CLÍNICA JURÍDICA EN LITIGIO ESTRATÉGICO EN
DERECHOS HUMANOS Y DESARROLLO
SOSTENIBLE (UNIRME)

COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA

GRUPO DE TRABAJO SOBRE DESAPARICIONES FORZADAS O INVOLUNTARIAS

***Ref.*:** Contribuciones para emitir una declaración conjunta sobre las desapariciones forzadas en el contexto de la represión transnacional.

Distinguidos/as integrantes del Comité y del Grupo de Trabajo,

Se emite un cordial saludo a Ustedes expertos/as independientes del Comité y del Grupo de Trabajo, por parte de la Clínica Jurídica en Litigio Estratégico en Derechos Humanos y Desarrollo Sostenible (UNIRME), Grupo de Investigación adscrito a la Universidad Internacional de La Rioja en México (UNIR en México); se agradece esta oportunidad de comunicación y, por este medio, nos permitimos aportar contribuciones por escrito para emitir una **declaración conjunta sobre las desapariciones forzadas en el contexto de la represión transnacional.**

INTRODUCCIÓN

La desaparición forzada en un contexto transnacional, también conocida como represión transnacional, es una grave violación de los derechos humanos y del derecho internacional. Implica la acción de un Estado para privar de la libertad a una persona fuera de sus fronteras territoriales, ya sea directamente a través de sus agentes o con la aquiescencia o colaboración de otro Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o a informar sobre la suerte o el paradero de la persona.

En el contexto del Estado mexicano, este fenómeno adquiere una complejidad particular debido a su posición geopolítica, los flujos migratorios y los desafíos en materia de seguridad y Estado de derecho. México funciona simultáneamente como Estado de tránsito, destino y, en ciertos casos, como colaborador (por acción u omisión) en violaciones perpetradas por otros Estados o actores no estatales. La debilidad del Estado de derecho, la corrupción endémica y la crisis de violencia e impunidad crean un entorno propicio para que este grave crimen se manifieste de diversas maneras.

Este documento analiza de manera integral la situación de las desapariciones forzadas transnacionales en México, respondiendo a las seis preguntas orientativas formuladas en la convocatoria, con el objetivo de contribuir a la elaboración de estándares internacionales que permitan prevenir y erradicar esta grave violación de derechos humanos.

CONTRIBUCIONES PARA EL ESTUDIO EN EL CONTEXTO DEL ESTADO MEXICANO

PREGUNTA 1: ¿CÓMO SE PRODUCEN LAS DESAPARICIONES FORZADAS EN EL CONTEXTO DE LA REPRESIÓN TRANSNACIONAL Y QUÉ PERSONAS CORREN MAYOR RIESGO?

Las desapariciones forzadas en el contexto de la represión transnacional se materializan a través de diversas tácticas que violan la soberanía de otros Estados y el derecho internacional. El *modus operandi* incluye: (a) secuestros y entregas extraordinarias (*extraordinary renditions*) que se presenta cuando los agentes del Estado operan en territorio extranjero para secuestrar a una persona y trasladarla clandestinamente a su país de origen o a un tercer país para someterla a detención, interrogatorio y, a menudo, tortura, al margen de cualquier proceso legal; (b) la colusión de autoridades locales cuando un Estado solicita a autoridades corruptas o complacientes de otro país que detengan a una persona y la entreguen informalmente, evitando los canales formales de extradición y sus salvaguardas jurídicas; y (c) abuso de mecanismos de cooperación al manipular el uso de alertas de INTERPOL (como las notificaciones rojas) o tratados de extradición para fines políticos, logrando que otro Estado detenga a una persona que, una vez entregada, es "desaparecida" en el sistema de detención del Estado solicitante.

Las personas que corren mayor riesgo son aquellas percibidas como una amenaza por un régimen autoritario, entre ellas: (i) disidentes políticos, activistas y periodistas en el exilio; (ii) defensores de derechos humanos que investigan y denuncian abusos; (iii) personas solicitantes de asilo o refugiados, cuya vulnerabilidad es explotada; y (iv) personas acusadas (con o sin fundamento) de terrorismo o de pertenecer a la delincuencia organizada transnacional.

La situación actual de las desapariciones forzadas en el contexto de la represión transnacional en México es un fenómeno complejo y multifactorial, donde el país funge simultáneamente como Estado de tránsito, destino y, en ciertos casos, como colaborador (por acción u omisión) en violaciones perpetradas por otros Estados o actores no estatales. La debilidad del Estado de derecho, la corrupción endémica y la crisis de violencia e impunidad crean un entorno propicio para que este grave crimen se manifieste. La situación actual puede analizarse a través de tres modalidades:

1. **Desaparición de personas en movilidad humana con aquiescencia del Estado**, que es la forma más masiva y documentada de desaparición forzada transnacional en México, toda vez que miles de personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo, principalmente de Centroamérica pero también de otras regiones, desaparecen en su tránsito por el territorio mexicano. Si bien los perpetradores directos son a menudo grupos de la delincuencia organizada transnacional (cárteles), el crimen se convierte en desaparición forzada cuando existe la participación, el apoyo, el consentimiento o la aquiescencia de agentes estatales, lo cual se materializa cuando: (i) los policías municipales, estatales o agentes migratorios

colaboran activamente con grupos criminales, deteniendo a migrantes para entregarlos a cambio de sobornos; (ii) las autoridades en todos los niveles omiten deliberadamente su deber de protección en zonas de alto riesgo (como rutas migratorias y estaciones de autobuses), permitiendo que los secuestros y desapariciones masivas ocurran con impunidad; y (iii) las fiscalías no investigan con la debida diligencia la posible colusión estatal, tratando los casos como secuestros comunes y no como desapariciones forzadas, lo que garantiza la impunidad de la estructura criminal completa.

2. **Abuso de procedimientos migratorios para "entregas extraordinarias"**. México, en su cooperación en materia de seguridad y migración, principalmente con Estados Unidos, corre el riesgo de facilitar desapariciones forzadas a través de la instrumentalización de sus procedimientos administrativos. Por ejemplo, una persona buscada por otro país, en lugar de ser sometida a un proceso formal de extradición con las garantías judiciales, es detenida por el Instituto Nacional de Migración (INM) bajo el pretexto de una "estancia irregular"[1]. Posteriormente se ejecuta una deportación expedita que, en realidad, es una entrega controlada a agentes del Estado solicitante, a menudo en aeropuertos o puntos fronterizos, sin registros oficiales claros de la entrega.[2] A partir de ese momento, la persona es sustraída de toda protección legal y su paradero se vuelve desconocido, configurándose una *extraordinary rendition* que equivale a una desaparición forzada.

3. **Persecución de disidentes y refugiados políticos.** Históricamente, el Estado mexicano es un país de asilo, pero la porosidad de sus instituciones de seguridad lo convierte en un territorio riesgoso para disidentes y activistas que huyen de regímenes autoritarios[3], por ejemplo, de Centroamérica o Venezuela. Agentes de inteligencia de estos países pueden operar en territorio mexicano, con o sin la colaboración de autoridades locales corruptas, para secuestrar y trasladar clandestinamente a sus nacionales.[4] Así, la falta de control efectivo del Estado mexicano sobre su territorio y sus propios agentes crea las condiciones para que estas operaciones de represión transnacional se lleven a cabo, violando la soberanía mexicana y sus obligaciones de protección internacional, cuyos factores son: (a) violencia y debilidad institucional por el abuso de derechos humanos por fuerzas de seguridad y la colusión de algunos agentes gubernamentales con bandas criminales internacionales; (b) represión transnacional por el acoso y persecución de exiliados por parte de gobiernos extranjeros,

[1] Ver: Instituto Nacional de Migración, *En los primeros cinco meses del año, el INM identificó a 1 millón 393 mil 683 personas extranjeras que viajaban en condición irregular*, Comunicado No. 59/24, 16 de junio de 2024, disponible en: En los primeros cinco meses del año, el INM identificó a 1 millón 393 mil 683 personas extranjeras que viajaban en condición irregular | Instituto Nacional de Migración | Gobierno | gob.mx; Ver: Imagen Noticias, *Migrantes denuncian retenciones irregulares por el INM*, YouTube, 22 de febrero de 2022, disponible en: https://youtu.be/NasLtBAkV3w?si=YXR52BORzKXp2AGD

[2] Ver: Tiempo.com, *México hará deportaciones exprés: cancela INM las visas de tránsito,* 13 de mayo de 2023, disponible en: México hará deportaciones exprés: cancela INM las visas de tránsito

[3] Ver: Azteca Noticias, *México entre los países más peligros del mundo*, YouTube, 25 de diciembre de 2025, disponible en: https://youtu.be/OXCf2_wBHRg?si=S1f_qmlk-wzkEEBk . Ver: ACLED, *México, el país sin guerra más peligroso y violento del mundo: ACLED*, 12 de diciembre de 2024, disponible en: México, el país sin guerra más peligroso y violento del mundo: ACLED | Proceso | ACLED

[4] Ver: Institute for Multiparty Democracy, *Redes ilícitas y política en América Latina*, 2025, disponible en: Redes-ilicitas-Spanish.pdf

donde se aprovechan los vacíos de control; (c) violaciones a la soberanía; (d) falta de cumplimiento de las obligaciones de protección en cuanto a las extorsiones de las cuales son víctimas los migrantes; y (e) contexto de alta violencia ante la consolidación de cárteles y la violencia en distintas regiones.

Con base en lo anterior, a continuación se presentan tres ejemplos paradigmáticos que ilustran cómo ocurren este tipo de desapariciones en México:

1. **Desapariciones por colusión de autoridades en zonas fronterizas**, este es un escenario clásico de represión transnacional directa. Por ejemplo, un disidente político, un periodista o un activista de un país centroamericano huye de la persecución y se establece en el sur de México. El gobierno de su país de origen, en lugar de iniciar un engorroso proceso de extradición, activa los canales informales de cooperación. El *modus operandi* se efectúa cuando los agentes de inteligencia del país de origen viajan a México, y con la colaboración o la aquiescencia de autoridades locales mexicanas, localizan y detienen ilegalmente a la persona. La detención nunca es registrada oficialmente. La víctima es trasladada clandestinamente a través de la frontera sur, entregada a las autoridades de su país y desaparecida en su sistema penitenciario o en un centro de detención clandestino. Este caso constituye una desaparición forzada con la participación concurrente de agentes de dos Estados. México viola su obligación de proteger a todas las personas sujetas a su jurisdicción y el principio de *non-refoulement* (no devolución), al permitir activamente la entrega de una persona a un país donde corre peligro.

2. **Abuso de la cooperación migratoria y de seguridad para una "deportación-entrega"**, este método utiliza la apariencia de la legalidad para encubrir la represión. Un Estado (por ejemplo, Estados Unidos o un país europeo) solicita a México la localización y detención de una persona presente en su territorio, a quien acusa (con o sin pruebas sólidas) de terrorismo o de pertenecer a una organización de alto perfil. El *modus operandi* se da cuando en lugar de utilizar el tratado de extradición, que implicaría un control judicial y el derecho a la defensa, se utiliza la cooperación en materia de seguridad o migratoria. La inteligencia extranjera proporciona la ubicación y el INM realiza una "verificación migratoria", determina que la persona tiene una estancia irregular y decreta su deportación expedita. La deportación se ejecuta de manera atípica: en lugar de enviar a la persona en un vuelo comercial a su país de origen, es entregada directamente en un aeropuerto o en la frontera a agentes del país solicitante, quienes la trasladan en un vuelo no comercial. A partir de ese momento, su paradero se vuelve desconocido y aunque se enmascara como un acto administrativo migratorio, se trata de una entrega extraordinaria y una desaparición forzada. México, en este escenario, elude sus obligaciones bajo los tratados de extradición y el derecho internacional de los derechos humanos, que exigen una evaluación judicial del riesgo de tortura o desaparición antes de cualquier entrega.

3. **Desaparición de migrantes en tránsito con aquiescencia estatal**, este es el escenario más masivo y complejo en México. Miles de migrantes, principalmente de Centroamérica, desaparecen mientras transitan por el territorio mexicano. Si bien los perpetradores directos son a menudo grupos del crimen organizado, el acto se convierte en una desaparición forzada cuando existe participación, tolerancia o aquiescencia de agentes del Estado. El *modus operandi* se presenta cuando los grupos criminales secuestran autobuses de migrantes para extorsionarlos, reclutarlos forzadamente o someterlos a trata de personas. La desaparición adquiere el carácter de "forzada" cuando se demuestra que esto ocurre con la complicidad de policías locales que reciben sobornos para permitir el paso de los secuestradores, o cuando agentes federales o migratorios omiten deliberadamente su deber de proteger a los migrantes en zonas de alto riesgo. La negativa sistemática de las autoridades a investigar eficazmente estos hechos y su tendencia a culpar únicamente a los criminales, sin indagar la colusión estatal, consolida la impunidad y la violación. La "aquiescencia" estatal es suficiente para configurar el elemento de la desaparición forzada. El Estado mexicano se vuelve responsable no sólo por la falta de protección, sino por la participación indirecta de sus agentes en la comisión del delito. La víctima es un nacional extranjero, y la omisión del Estado de origen en buscar a sus ciudadanos y la del Estado mexicano en investigar, crean un vacío de protección transnacional.

PREGUNTA 2: ¿QUÉ LEYES, PRÁCTICAS NACIONALES, REGIONALES O INTERNACIONALES, O ACUERDOS (BILATERALES) CONTRIBUYEN A TALES ACTOS O LOS PREVIENEN?

En el contexto mexicano, la investigación de desapariciones forzadas con elementos transnacionales se apoya en un andamiaje de acuerdos multilaterales y bilaterales diseñados para la cooperación jurídica internacional. Sin embargo, la eficacia de estos instrumentos se ve severamente limitada por debilidades estructurales y obstáculos prácticos, lo que a menudo frustra la obtención de justicia. A continuación se detallan los acuerdos clave y sus deficiencias:

1. **Acuerdos multilaterales específicos y generales**

   a) **Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas**. Las fiscalías especializadas pueden y deben invocar directamente sus disposiciones en las solicitudes de cooperación. **Debilidades**: su aplicación depende de la voluntad política de los Estados, carece de un mecanismo de supervisión vinculante y rápido para lograr la cooperación.

   b) **Convención Internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas**. Las fiscalías pueden basar sus solicitudes de asistencia en esta Convención. **Debilidades**: su efectividad depende de la cooperación voluntaria de los Estados y de la presión ejercida por el Comité contra la Desaparición Forzada (CED) cuyas decisiones deberían ser reconocidas por el Estado mexicano con carácter vinculante.

c) **Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo)**. Dado que en México muchas desapariciones están vinculadas a la delincuencia organizada este tratado es crucial. Puede ser activado para solicitar diligencias como la obtención de testimonios, la localización de personas, la ejecución de inspecciones y la incautación de bienes. **Debilidades**: Su enfoque es la persecución del delito organizado, no la protección de los derechos humanos *per se*. La cooperación puede ser denegada si el Estado requerido considera que la solicitud no se ajusta al ámbito de la Convención o si afecta su soberanía o seguridad.

2. Acuerdos bilaterales

Los **Tratados de Asistencia Jurídica (MLATs)**. México ha suscrito numerosos tratados bilaterales de asistencia jurídica mutua, siendo el más relevante por su volumen de uso el Tratado de Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos Los Tratados de Asistencia Jurídica Mutua (Mutual Legal Assistance Treaties - MLATs). México ha suscrito numerosos tratados bilaterales de asistencia jurídica mutua, siendo el más relevante el Tratado con Estados Unidos de América. La Fiscalía General de la República (FGR) formaliza las solicitudes que pueden incluir la localización de personas, la toma de declaraciones, el aseguramiento de pruebas y la notificación de documentos. **Debilidades:** (i) excesiva burocracia y centralización, ya que el proceso es inherentemente lento. Las solicitudes de una fiscalía estatal o especializada deben pasar por múltiples filtros internos en la FGR antes de ser traducidas y enviadas a la autoridad central del otro país. Este retardo es incompatible con la urgencia que requiere una investigación de desaparición; (ii) falta de prioridad y voluntad política, los MLATs no establecen un sistema de prioridades. Una solicitud sobre desaparición forzada compite con cientos de solicitudes por delitos. La cooperación efectiva a menudo depende más de las relaciones diplomáticas que de la gravedad de la violación de derechos humanos; (iii) cláusulas de excepción amplias que permiten denegar la asistencia si considera que la solicitud perjudica su "soberanía, seguridad, orden público u otros intereses esenciales". Estas cláusulas son vagas y pueden ser utilizadas de manera discrecional para bloquear investigaciones incómodas; y (iv) falta de enfoque de derechos humanos, la mayoría de los tratados fueron diseñados para la persecución de delitos comunes, no para graves violaciones a los derechos humanos carecen de mecanismos expeditos para desaparición forzada.

Por otra parte, México cuenta con normas internas como la **Ley General en materia de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas** (2017), instrumento avanzado y compatible con los más altos estándares internacionales. Adopta la definición de desaparición forzada e incluye la aquiescencia de agentes estatales en actos cometidos por particulares, fundamental para abordar la desaparición de migrantes a manos del crimen organizado. Sin embargo, la realidad mexicana presenta un profundo desafío de convencionalidad de facto. La persistencia de miles de casos de desaparición de migrantes, la impunidad generalizada y las denuncias sobre colaboración en entregas ilegales demuestran

incumplimiento sistemático de las obligaciones de garantía (prevención) y de debida diligencia (investigación, sanción y reparación). La incapacidad del Estado para desmantelar las redes de colusión entre sus agentes y el crimen organizado, y para asegurar que sus procedimientos migratorios no sean instrumentalizados para la represión, lo sitúa en incumplimiento de sus obligaciones convencionales de prevenir y erradicar la desaparición forzada en su territorio.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), desde su sentencia en el caso Velásquez Rodríguez vs. Honduras, ha definido la desaparición forzada como violación múltiple y continuada de derechos humanos (libertad, integridad, vida, personalidad jurídica). La Corte establece que la responsabilidad del Estado se configura no sólo por acción directa de sus agentes, sino por falta de debida diligencia para prevenir, investigar y sancionar, incluyendo actores no estatales cuando el Estado ha faltado a su deber de garantía. En el caso Radilla Pacheco vs. México, la Corte reiteró que este crimen, en un contexto de violaciones sistemáticas, es de especial gravedad. Al realizar un análisis de compatibilidad, se establece que existe profunda brecha entre el marco normativo mexicano (*de jure*) y la práctica (*de facto*), evidenciando grave problema de convencionalidad. Los ejemplos paradigmáticos demuestran incumplimiento sistemático de las obligaciones de garantía y debida diligencia. Esta **impunidad estructural** significa que el Estado mexicano no está proveyendo un recurso efectivo ya que no garantiza los derechos de las personas bajo su jurisdicción, incurriendo en violación continuada de sus obligaciones convencionales.

En este contexto, en la implementación efectiva de esta ley, México enfrenta obstáculos significativos cuando los casos presentan elementos transnacionales. Estos desafíos no sólo son de naturaleza jurídica, sino también práctica, institucional y política, y ponen a prueba la capacidad del Estado mexicano para cumplir con su obligación de debida diligencia en la investigación de graves violaciones de derechos humanos. Estos obstáculos son:

a) **Obstáculos jurisdiccionales y de soberanía estatal**:

   i) **Principio de territorialidad**. El obstáculo más fundamental es que la autoridad de una fiscalía mexicana termina en sus fronteras. No pueden realizar actos de investigación (como inspecciones, exhumaciones, entrevistas o detenciones) en territorio extranjero sin el consentimiento y la cooperación activa del Estado receptor. Esto choca directamente con la naturaleza del delito transnacional, donde las pruebas y los perpetradores pueden estar dispersos en múltiples jurisdicciones.

   ii) **Falta de voluntad política del Estado receptor**. Si el Estado en cuyo territorio se cometió parte del delito, o donde se encuentra el sospechoso, no tiene voluntad política para colaborar, la investigación se paraliza. Esta falta de cooperación puede deberse a complicidad, a la protección de sus propios agentes, a intereses diplomáticos o simplemente a la indiferencia.

b) Dificultades en la recopilación y validez de la prueba:

i) **Lentitud y burocracia de la asistencia jurídica mutua**. Los MLATs son el canal formal para solicitar pruebas, pero son notoriamente lentos, burocráticos y están sujetos a múltiples filtros políticos y administrativos. En un delito como la desaparición forzada, donde el tiempo es crucial para preservar la vida y la evidencia, estos retrasos pueden ser fatales para el éxito de la investigación.

ii) **Abuso o ineficacia de INTERPOL**. Aunque INTERPOL puede emitir notificaciones para localizar a personas, éstas pueden ser ignoradas por el país receptor o abusadas con fines políticos. Además, INTERPOL no es un órgano de investigación; su función es facilitar la comunicación entre policías, no ejecutar actos de investigación complejos.

c) Acceso a evidencia forense y protección de testigos:

i) **Acceso a evidencia forense**. Realizar peritajes cruciales como exhumaciones de cuerpos, análisis de ADN o balística en territorio extranjero es extremadamente complejo. Requiere una coordinación logística y jurídica que a menudo excede las capacidades de las fiscalías, como se evidencia en la necesidad de autorizar "exhumaciones dentro o fuera del país".

ii) **Protección de testigos y víctimas**. Ofrecer medidas de protección efectivas a testigos o familiares de víctimas que se encuentran en otro país es casi imposible para la fiscalía mexicana. Este desamparo disuade a personas clave a ofrecer testimonio, por temor a represalias en su lugar de residencia.

iii) **Cadena de custodia.** Asegurar la integridad de la evidencia recolectada en el extranjero para que sea válida en un tribunal mexicano es un desafío técnico-jurídico mayúsculo.

d) Capacidades institucionales y recursos limitados

i) **Falta de especialización y recursos.** Las fiscalías especializadas en México, aunque son un avance normativo, a menudo carecen de los recursos presupuestarios, tecnológicos y humanos para afrontar la complejidad de una investigación transnacional. Esto incluye la falta de personal con dominio de idiomas, peritos en derecho internacional o presupuesto para viajes y diligencias en el extranjero.

ii) **Corrupción sistémica**. La corrupción es un factor que socava el Estado de derecho y la administración de justicia. En un caso transnacional, la corrupción puede

manifestarse en la filtración de información sensible a los perpetradores, la obstrucción de solicitudes de cooperación por parte de funcionarios corruptos en México o en el otro Estado y la erosión de la confianza necesaria para la colaboración efectiva entre agencias.

e) Asimetrías jurídicas y políticas:

i) Doble tipicidad. Para que proceda una extradición o cooperación, a menudo se requiere que el hecho sea delito en ambos países. Si la definición de desaparición forzada difiere significativamente o no existe en la legislación del otro Estado, la cooperación puede ser denegada.

ii) Relaciones diplomáticas. El curso de una investigación penal puede verse subordinado a las relaciones diplomáticas entre los países. Una fiscalía puede ver sus esfuerzos frustrados por decisiones tomadas a nivel de cancillerías para no "tensionar" la relación bilateral.

En este sentido, el análisis de los obstáculos prácticos que enfrentan las fiscalías mexicanas debe analizarse a la luz de las obligaciones convencionales del Estado mexicano, por lo que del análisis efectuado es dable establecer que aquellos obstáculos prácticos revelan una profunda brecha entre la Ley General y el cumplimiento efectivo de las obligaciones internacionales emanadas de las Convenciones de las que forma parte. Aunado a ello, el Estado mexicano no puede invocar su propia estructura interna, la lentitud de sus procesos o la falta de recursos como una excusa para no cumplir con su obligación de debida diligencia.

En casos transnacionales, la obligación de investigar se extiende al deber de solicitar y promover la cooperación internacional. La mera existencia de obstáculos no exime al Estado mexicano; por el contrario, le obliga a demostrar que ha utilizado todos sus mecanismos diplomáticos y jurídicos a su alcance para superarlos. La parálisis de las investigaciones debido a la falta de cooperación de otro Estado, la corrupción o la ineficacia burocrática resulta en una violación de facto del derecho de acceso a la justicia de las víctimas y en la perpetuación de la impunidad, lo cual es incompatible con los estándares internacionales. La incapacidad sistémica para superar estos obstáculos sitúa al Estado mexicano en una posición de incumplimiento de sus obligaciones de garantía y protección de los derechos humanos.

PREGUNTA 3: ¿QUÉ MECANISMOS EXISTEN —O DEBERÍAN ESTABLECERSE— PARA GARANTIZAR LA INVESTIGACIÓN, EL ENJUICIAMIENTO Y LA ASISTENCIA JURÍDICA MUTUA EN LOS CASOS DE DESAPARICIONES FORZADAS TRANSNACIONALES?

Los mecanismos existentes son: (i) MLATs, vía formal para que los Estados soliciten y presten ayuda en investigaciones penales; sin embargo, su eficacia puede verse mermada por la lentitud burocrática

y la falta de voluntad política; (ii) Jurisdicción Universal, principio de derecho internacional que permite a los tribunales nacionales investigar y enjuiciar ciertos crímenes internacionales graves (como la tortura, la desaparición forzada o la ejecución extrajudicial), sin importar dónde se cometieron o la nacionalidad de las víctimas y perpetradores. Su aplicación práctica es aún limitada; y (iii) Mecanismos de la ONU, como el CED y el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias que pueden recibir denuncias, emitir acciones urgentes y solicitar información a los Estados, ejerciendo presión diplomática y jurídica.

Mecanismos que deberían establecerse:

1. **Equipos Conjuntos de Investigación (ECI)**, acuerdos bilaterales o multilaterales para crear equipos de investigación con fiscales y policías de los países involucrados, facilitando la recolección de pruebas transfronterizas;

2. **Fiscalías especializadas transnacionales** con mando y capacitación para investigar crímenes transnacionales complejos, en cooperación directa con sus homólogas en otros países; y

3. **Fortalecimiento de asistencia jurídica** para modernizar y agilar los MLATs, incluyendo cláusulas específicas para crímenes de lesa humanidad que obliguen a una cooperación expedita.

Propuesta de reforma: de MLATs al incluir capítulos específicos sobre graves violaciones a los derechos humanos que establezcan procedimientos de "vía rápida" (*fast track*), plazos obligatorios para responder y limitar las causales de denegación. Además, con la creación de ECI se promoverán acuerdos bilaterales o multilaterales para conformarlos, permitiendo que los fiscales y policías de los países involucrados colaboren directamente en un caso específico, superando la rigidez de los MLATs. También se debe fomentar la descentralización y comunicación directa con la creación de protocolos que permitan la comunicación directa entre fiscalías especializadas o unidades de investigación homólogas para el intercambio de información preliminar, reservando el canal formal de MLATs para la validación de pruebas que requieran formalidad judicial.

Por tanto, la dependencia del Estado mexicano de mecanismos de cooperación lentos, burocráticos e ineficaces, sin buscar reformarlos o crear alternativas más ágiles para casos de graves violaciones de derechos humanos, contraviene el estándar de debida diligencia. Al no agotar efectivamente las vías de cooperación internacional o al no poder superar los obstáculos prácticos de manera sistemática, el Estado mexicano falla en su deber de garantizar un recurso efectivo para las víctimas y perpetúa la impunidad.

PREGUNTA 4: ¿QUÉ MEDIDAS DEBEN ADOPTAR LOS ESTADOS PARA GARANTIZAR LA PROTECCIÓN EFECTIVA, LA VERDAD, LA JUSTICIA Y LA REPARACIÓN PARA LAS VÍCTIMAS Y SUS FAMILIARES?

El Estado mexicano debe adoptar un enfoque integral basado en los pilares de la justicia transicional, tales como:

1. **Protección y prevención**. Fortalecer la protección consular para sus nacionales en el extranjero que se encuentren en riesgo, así como implementar sistemas de asilo robusto que evalúen diligentemente el riesgo de *non-refoulement*.

2. **Verdad**. Crear comisiones de la verdad con mandatos transnacionales, que puedan investigar la implicación de múltiples Estados, con la finalidad de garantizar el acceso a archivos de inteligencia y diplomáticos de los países involucrados para esclarecer el paradero de las víctimas.

3. **Justicia**. Investigar y sancionar a los responsables, incluyendo a quienes actuaron por aquiescencia o colaboración. Como se establece en el derecho internacional, la desaparición forzada es un delito de carácter continuo o permanente que persiste mientras no se conozca la suerte o paradero de la víctima, por lo que la obligación de investigar no prescribe.

4. **Reparación integral.** Las medidas de reparación (indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición) deben tener un alcance transnacional. Esto puede incluir la restitución de bienes en otro país, actos de disculpa pública que reconozcan la cooperación indebida entre Estados y la atención médica y psicológica para familiares que residan en diferentes países.

Las obligaciones de los funcionarios consulares y diplomáticos mexicanos ante la desaparición forzada de un nacional en el extranjero trascienden la asistencia administrativa rutinaria y se convierten en un deber fundamental de protección de los derechos humanos. Estas obligaciones emanan de un cuerpo jurídico compuesto por la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (CVRC), el derecho internacional de los derechos humanos y la propia jurisprudencia internacional.

El artículo 36 de la CVRC es la piedra angular de la asistencia consular y establece un conjunto de derechos y deberes recíprocos entre Estados. En un caso de desaparición forzada, su aplicación adquiere una importancia sustancial:

1. **Derecho a la notificación consular “sin dilación”**. El artículo 36.1.b) obliga al Estado receptor a informar "sin dilación" a la oficina consular mexicana cuando uno de sus nacionales es arrestado, encarcelado o puesto en detención preventiva. En el contexto de una desaparición forzada, que por definición implica la ocultación de la detención, la

audiencia de esta notificación oficial por parte de las autoridades locales es en sí misma una violación de la CVRC y un indicio clave del ilícito. La obligación del funcionario consular mexicano no es pasiva; al recibir un reporte creíble de detención por parte de familiares u otras fuentes, debe exigir proactivamente a las autoridades del Estado receptor que cumplan con su deber de notificación y confirme o nieguen la detención.

2. **Derecho de visita y comunicación**. El mismo artículo garantiza el derecho de los funcionarios consulares a visitar a sus nacionales detenidos, a conversar con ellos y a procurarles representación legal. En un escenario de desaparición, el intento de ejercer este derecho se convierte en una herramienta de búsqueda. Las solicitudes formales para visitar a la persona en centros de detención específicos y las negativas o evasivas de las autoridades locales sirven como prueba de la falta de cooperación del Estado receptor y de la posible consumación de la desaparición.

Las obligaciones derivadas del derecho internacional de los derechos humanos establecen que la función consular ha sido interpretada por tribunales internacionales como una garantía indispensable para la protección de los derechos humanos de la persona:

1. **Garantía del debido proceso y acceso a la justicia**. Como lo estableció la Corte IDH en su Opinión Consultiva OC-16/99 (solicitada por México), el derecho a la notificación consular es un derecho individual que forma parte de las garantías del debido proceso legal. La asistencia consular permite que el derecho a una defensa adecuada, a no ser sometido a coacción y tener un juicio justo se materialice. En un caso de desaparición, la intervención consular es el primer y, a menudo, el único mecanismo para intentar activar estas garantías antes de que sea demasiado tarde.

2. **Obligación de protección extraterritorial.** El Estado mexicano tiene una obligación de proteger los derechos a la vida, la integridad personal y la libertad de sus nacionales, incluso cuando se encuentran fuera de su territorio. Ante una desaparición forzada, esta obligación se activa y exige que los funcionarios diplomáticos y consulares realicen todas las acciones razonables a su alcance para proteger a su nacional, lo que incluye:

   a) **Acciones diplomáticas** (*démarches*) presentando notas diplomáticas al más alto nivel político posible (ante la cancillería, ministerio del interior o de justicia del Estado receptor) para exigir información sobre el paradero de la persona y el cese de la violación.

   b) **Búsqueda activa de información** utilizando todos los canales oficiales para solicitar formalmente información a hospitales, morgues, centros de detención y fuerzas de seguridad.

c) **Asistencia a familiares** sirviendo de puente entre familiares en México y el sistema legal y administrativo del país extranjero, orientándolos sobre cómo presentar denuncias locales y mantenerlos informados de las gestiones realizadas.

d) **Activación de mecanismos internacionales** asesorando a los familiares sobre la posibilidad de recurrir a mecanismos de protección internacional, como solicitar acciones urgentes ante el CED o medidas cautelares ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

3. **Distinción entre asistencia consular y protección diplomática.** Es indispensable distinguir entre 2 conceptos que a menudo se confunden:

a) **Asistencia consular** se refiere a las acciones directas y concretas de apoyo al nacional, basadas en la CVRC y el derecho internacional de los derechos humanos. Estas acciones (notificación, visita, apoyo legal) no son discrecionales; constituyen una obligación del Estado.

b) Protección diplomática es el acto formal mediante el cual el Estado mexicano asume como propia la reclamación de su nacional contra el otro Estado, iniciando un litigio de Estado a Estado. Tradicionalmente, se ha considerado un derecho discrecional del Estado; sin embargo, en casos de graves violaciones de derechos humanos sugieren que esta discrecionalidad se reduce drásticamente. Una negativa arbitraria a ejercer la protección diplomática podría ser considerada un incumplimiento de obligación general del Estado de garantizar los derechos de sus ciudadanos.

La política de protección consular de México, que además impulsó la OC-16/99, es de *jure* plenamente compatible con el estándar internacional; sin embargo, la convencionalidad de *facto* se mide en la práctica. Si en un caso concreto de desaparición forzada de un nacional mexicano en el extranjero, los funcionarios consulares o diplomáticos actúan con pasividad, retrasan las gestiones, no exigen proactivamente el cumplimiento del artículo 36 de la CVRC, o no escalan el caso a nivel diplomático con la urgencia requerida, el Estado mexicano estaría incurriendo en un incumplimiento de su obligación de debida diligencia.

Más allá de la actuación fundamental de los funcionarios consulares y diplomáticos, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) de México desempeña un papel crucial en la supervisión y exigencia de acciones a la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) en casos de mexicanos desaparecidos en el extranjero. Su rol se centra en la fiscalización de las autoridades mexicanas y su cumplimiento de las obligaciones de protección. La CNDH actúa como contrapeso institucional que fiscaliza al Poder Ejecutivo. Aunque no puede investigar ni sancionar directamente a los perpetradores en el extranjero, su rol es indispensable para asegurar que el Estado mexicano, a través de su servicio exterior, no sea cómplice por omisión y cumpla activamente con su deber de proteger

a sus nacionales en las circunstancias más vulnerables. El mecanismo de la CNDH, por sí solo, es insuficiente para satisfacer la obligación de proveer un "recurso efectivo". Dado que sus recomendaciones no son vinculantes, no puede garantizar por sí misma la reparación del daño a la sanción de los responsables.

Si la SRE decide ignorar una recomendación, la víctima no obtiene justicia a través de esta vía, por tanto, para que el Estado mexicano cumpla plenamente con sus obligaciones convencionales, el trabajo de la CNDH debe ir acompañado de recursos judiciales idóneos y efectivos (como el juicio de amparo) que permitan a los familiares exigir judicialmente a la SRE el cumplimiento de sus deberes de protección consular, convirtiendo la obligación de una realidad justiciable y no sólo en una recomendación moral. Pero, debe tomarse en consideración la compatibilidad real del amparo que depende de su aplicación práctica por las personas juzgadoras, ya que si un juez de distrito enfrentado a un caso de omisión de la SRE interpreta restrictivamente sus facultades y se niega a ordenar medidas concretas o retrasa indebidamente el proceso, el recurso, aunque formalmente disponible, se tornaría inefectivo, colocando al Estado mexicano en una situación de incumplimiento convencional.

Para incorporar salvaguardias efectivas contra la devolución (*refoulement*) y prevenir la colaboración, activa o pasiva, en desapariciones forzadas transnacionales, la Ley de Migración de México y los protocolos del INM requieren reformas estructurales. De *jure*, el marco normativo reconoce el principio de no devolución; de *facto* existe una profunda brecha de convencionalidad. La práctica de detenciones migratorias generalizadas, deportaciones expeditas sin evaluación de riesgo y la colaboración informal con autoridades extranjeras contravienen el estándar de debida diligencia y la prohibición absoluta de *refoulement*.

Con base en lo anterior, se proponen las siguientes reformas:

1. **Reformas a la Ley de Migración**. Toda vez que esta ley si bien reconoce el principio de no devolución, lo hace de manera general, por lo que se requieren modificaciones al artículo 11 para hacerlo operativo, robusto y de aplicación obligatoria en cada etapa del proceso migratorio; es decir, que se prohíba la devolución a un país donde la vida de una persona esté en peligro, y especificar que esta prohibición se extiende a cualquier riesgo de ser sometido a tortura, tratos crueles, inhumanos o degradantes, o desaparición forzada.

   Asimismo, crear un capítulo en el que se obligue a la autoridad migratoria (INM), antes de ejecutar cualquier orden de deportación, retorno asistido o inadmisión, a realizar una evaluación individualizada, formal y documentada del riesgo que enfrentaría la persona en caso de ser devuelta. Este procedimiento debería activarse automáticamente cuando la persona manifieste temor de regresar, provenga de un país con un contexto de violencia generalizada o violaciones a derechos humanos o presente indicios de vulnerabilidad.

Aunado a ello, la ley debería establecer que la mera manifestación de una solicitud de asilo, de reconocimiento de la condición de refugiado o de temor de retorno suspenderá automáticamente cualquier procedimiento de deportación. Esto es crucial para evitar deportaciones "exprés" que impiden a las personas acceder al procedimiento de protección ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR). Por ello, la ley debe garantizar el derecho a un recurso judicial efectivo y rápido para impugnar cualquier decisión de deportación o inadmisión, especialmente cuando se alega un riesgo de *refoulement*. Este recurso debe tener efectos suspensivos sobre la orden de deportación hasta que un juez determine si la evaluación de riesgo se realizó correctamente y conforme a derecho.

2. **Protocolos de identificación y canalización en primer contacto**. Se debe desarrollar un protocolo obligatorio para todos los agentes del INM (en aeropuertos, fronteras terrestres y puntos de revisión internos) sobre cómo identificar proactivamente necesidades de protección. Esto debe incluir un guion de preguntas no intimidatorias para detectar el temor de retorno, la persecución o si la persona huye de la violencia. El protocolo debe ordenar la canalización inmediata y obligatoria a la COMAR de cualquier persona que manifieste tales temores, separando la función de control migratorio de la protección.

   Se debe implementar un programa de capacitación continua y certificación obligatoria para todo el personal del INM, diseñado en colaboración con el ACNUR y organizaciones de la sociedad civil respecto a las obligaciones internacionales de México, el principio de no devolución, la identificación de víctimas de trata y tortura, y los elementos constitutivos de la desaparición forzada.

   Asimismo, se debe establecer la prohibición expresa sobre las "entregas informales" o la colaboración con agentes extranjeros fuera de los canales formales de extradición. Toda deportación debe realizarse a través de medios comerciales o vuelos oficiales de deportación del Estado mexicano, con un manifiesto claro y entregando a la persona a las autoridades migratorias civiles de su país de origen, nunca a fuerzas de seguridad o de inteligencia. Cualquier solicitud de colaboración de un gobierno extranjero debe ser canalizada a la FGR y a la SRE para su análisis bajo los tratados correspondientes.

   Finalmente, implementar un sistema de registro electrónico centralizado y en tiempo real que documente cada etapa del proceso de una persona en una estación migratoria (hora de ingreso, entrevistas realizadas, notificaciones consulares, solicitudes de asilo, evaluaciones de salud y fecha y detalles de su egreso [liberación, deportación, etcétera]). Este registro debe tener mecanismos de auditoria para prevenir la "desaparición" de personas dentro del sistema migratorio, toda vez que la detención migratoria debe ser una medida de último recurso y no una sanción por ingreso irregular.

Las reformas propuestas son, por lo tanto, una exigencia convencional para cerrar la brecha entre la ley y la práctica, y para que México cumpla efectivamente con sus obligaciones convencionales de garantizar los derechos a la vida, la integridad personal y la protección judicial de todas las personas en su jurisdicción, sin discriminación por su estatus migratorio.

PREGUNTA 5: ¿CÓMO PUEDEN LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES COMO INTERPOL REFORZAR LAS SALVAGUARDIAS CONTRA EL USO INDEBIDO DE SUS MECANISMOS?

INTERPOL es una herramienta crucial para la cooperación policial, pero su sistema de notificaciones es susceptible de abuso. Para reforzar las salvaguardas se propone:

1. **Fortalecer el control de legalidad**. La Comisión de Control de los Ficheros de INTERPOL (CCF) debe contar con más recursos y un mandato más fuerte para examinar *ex ante* las solicitudes de notificaciones rojas y difusiones, filtrando aquellas que violan el artículo 3 de su Estatuto (que prohíbe actividades de carácter político, militar, religioso o racial).

2. **Mayor transparencia**. Aumentar la transparencia sobre los motivos por los cuales se rechaza una solicitud de notificación, y crear un proceso de apelación más accesible y efectivo para las personas que son objeto de alertas abusivas.

3. **Sanciones por abuso**. Establecer un mecanismo para sancionar a los países miembros que abusen sistemáticamente del sistema de INTERPOL, por ejemplo, suspendiendo temporalmente su acceso a la red.

PREGUNTA 6: ¿EXISTEN EJEMPLOS POSITIVOS DE COOPERACIÓN NACIONAL O INTERNACIONAL QUE HAYAN PREVENIDO O ABORDADO EFICAZMENTE LAS DESAPARICIONES FORZADAS EN UN CONTEXTO TRANSNACIONAL?

A pesar de la búsqueda exhaustiva, no se han identificado ejemplos positivos de cooperación bilateral o multilateral que hayan prevenido o abordado eficazmente desapariciones forzadas transnacionales en el contexto mexicano. Esta ausencia no es casual; es el resultado de las deficiencias estructurales identificadas en este documento: falta de voluntad política para priorizar estos casos, ausencia de protocolos específicos y ágiles, inexistencia de Equipos Conjuntos de Investigación, burocracia excesiva en los mecanismos de cooperación existentes e impunidad generalizada que desalienta la cooperación efectiva.

La inexistencia de ejemplos positivos evidencia la urgencia de implementar las reformas propuestas. El Estado mexicano, en cooperación con otros países de la región, debe: suscribir acuerdos específicos para la creación de Equipos Conjuntos de Investigación; desarrollar protocolos regionales de cooperación expedita; crear una base de datos regional sobre personas desaparecidas con elementos

transnacionales; establecer un fondo regional para financiar investigaciones transnacionales; e implementar programas de capacitación regional para fiscales, jueces y funcionarios consulares sobre estándares de investigación y protección en casos transnacionales.

NOTIFICACIONES

De presentarse cualquier duda, observación y/o comentario, suplicamos se comunique con nosotros, para lo cual dejamos a su disposición los siguientes datos de contacto: correo electrónico: silviaalexandra.esquivel@unir.net

Autorizamos la publicación de este documento.

CLÍNICA DE LITIGIO ESTRATÉGICO EN DERECHOS HUMANOS Y DESARROLLO SOSTENIBLE (UNIRME)



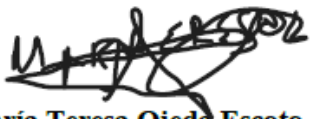
Silvia Alexandra Esquivel Díaz



Yaritza del Carmen Pérez Pacheco



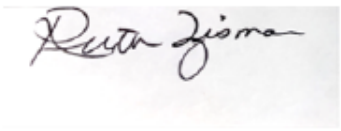
Martín González De la O



María Teresa Ojeda Escoto



Marjorie Gabriela Del Carmen Delgado Pospigliosi



Ruth Zisman Cohen