EL GRUPO AUTÓNOMO DE TRABAJO EN COAHUILA

Un modelo de interlocución entre familiares de personas desaparecidas, gobierno y sociedad civil

LUIS EFRÉN RÍOS VEGA - IRENE SPIGNO
Directores

CARLOS EULALIO ZAMORA VALADEZ
Coordinador

USAID DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

EnfoqueDH Políticas Públicas en Derechos Humanos

I|D|H ACADEMIA INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios

Informe

El Grupo Autónomo de Trabajo en Coahuila: un modelo de interlocución entre familiares de personas desaparecidas, gobierno y sociedad civil

Julio 2018

Este documento ha sido posible gracias al generoso apoyo del pueblo de los Estados Unidos a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID. Los contenidos son responsabilidad del Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, A.C. así como de la Academia Interamericana de Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Coahuila y no necesariamente reflejan los puntos de vista de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

Este material puede ser utilizado y copiado libremente derivado de una licencia Creative Commons, siempre que se dé el crédito a los autores y a las instituciones correspondientes.

AUTORES DE LA SISTEMATIZACIÓN DE LA EXPERIENCIA

ACADEMIA INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

LUIS EFRÉN RÍOS VEGA
Director General

IRENE SPIGNO
Secretaria Académica

WENDOOLYD BALDERAS CARDONA
Secretaria Administrativa

CLÍNICA INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS
ACADEMIA IDH

IRENE SPIGNO
Directora del Centro de Estudios Constitucionales Comparados

LUIS EFRÉN RÍOS VEGA
Director del Centro de Derechos Civiles y Políticos

SERGIO DÍAZ RENDÓN
Director del Centro de Posgrado y Capacitación

CARLOS ALBERTO ARREDONDO SIBAJA
Director del Centro de Educación Jurídica

MAGDA YADIRA ROBLES GARZA
Directora del Centro de Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales

© Academia Interamericana de Derechos Humanos
de la Universidad Autónoma de Coahuila

Juárez e Hidalgo sn, Zona Centro
cp. 25000, Saltillo, Coahuila, México
https://www.academiaidh.org.mx
tel: +52 844 411 1400

Índice

Primera Parte
LA CONSTRUCCIÓN DEL MODELO DE DIÁLOGO
ORIGEN, CARACTERÍSTICAS Y ACUERDOS

I. ORIGEN, CONTEXTO Y CONSENSO 19
1. El movimiento social de las familias FUUNDEC 23
2. Las reuniones previas entre el Gobierno del Estado de Coahuila y los familiares de personas desaparecidas 23
3. La necesidad del modelo de interlocución para sistematizar la agenda de los derechos de las personas desaparecidas 24
4. La visita del Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas e Involuntarias de la ONU 25
   a. Las recomendaciones internacionales al Estado mexicano 25
   b. La posición de las víctimas 26
   c. La posición del Gobierno del Estado de Coahuila 27
5. El contexto del diálogo entre víctimas y Gobierno del Estado de Coahuila 28

II. EL MODELO COAHUILA: EL GAT 28
1. El consenso del Gat 28
2. El Decreto de creación 28
3. El funcionamiento 29
4. Los actores del modelo 29
5. El método de trabajo 30

III. LAS RECOMENDACIONES DEL GAT 32
1. Lista de recomendaciones 33
2. Implementación y seguimiento 38
3. Evaluación y resultados 38

Segunda Parte
LA AGENDA DE TRABAJO DEL GAT
LECCIONES APRENDIDAS: LOGROS Y AVANCES

I. EL FORO INTERNACIONAL SOBRE DESAPARICIONES FORZADAS E INVOLUNTARIAS EN MÉXICO (2013) 41
1. La participación de las víctimas 41
2. El papel de la academia en la defensa de los derechos de personas desaparecidas 42
3. La relatoría del Foro 42
4. La creación de las mesas de trabajo 42

II. LA MESA DE ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA 43
1. La reforma constitucional 43
   a. Proceso de elaboración 43
   b. Contenidos 44
2. La reforma al Código Penal 45

a. Proceso de elaboración 46
b. Contenidos 47
3. La Ley de Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas 48
a. Proceso de elaboración 48
b. Contenidos 49
4. La Ley de Localización, Recuperación e Identificación Forense de Personas 49
a. Proceso de elaboración 50
b. Contenidos 50
III. La Mesa De Atención Social a las Familias 51
1. El Decreto del Programa de Atención Integral a Familiares de Personas Desaparecidas (PROFADE) 52
2. El Diagnóstico de necesidades de las familias 52
3. Las reglas de operación y su implementación 55
4. La evaluación y los resultados 56
IV. La Mesa de Investigación y Búsqueda 56
1. Sub-mesa de investigación 57
a. La Fiscalía de Personas Desaparecidas 57
b. La revisión de casos 58
c. Diagnóstico de la procuración de justicia 58
i. *Open Society Justice Initiative* 59
ii. El informe de los consultores colombianos (2015) 59
d. La reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría y su reglamento 60
e. La consultoría de expertos independientes a través de Enfoque DH, *Open Society Justice Initiative* y Fray Juan Larios 60
2. Sub-mesa de búsqueda 61
a. La Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas 61
b. Las campañas de visibilización 61
3. Sub-grupo forense 62
a. Proceso Estatal de Localización, Recuperación e Identificación de Personas Fallecidas no Identificadas en el Estado de Coahuila y la participación del Comité Internacional de la Cruz Roja 62
i. El sentido del sub-grupo forense 63
ii. Primeros pasos: el diagnóstico de la situación 65
iii. El fortalecimiento y la adecuación de las estructuras existentes 69
iv. La adopción de un marco legal 73
v. El Plan Estatal de Exhumaciones e Identificación Forense 77
vi. Consideraciones finales 78
b. Implementación de la Ley para la Localización, Recuperación e Identificación Forense de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza 80

Tercera Parte

PERSPECTIVA FUTURA

I. Sobre el futuro del modelo 83
1. La opinión de los grupos de familias y actores relevantes 83
a. Aplicación de encuestas 83
b. Entrevistas a profundidad 90
2. La nueva composición del GAT 92

II. Recomendaciones de las mesas de trabajo del Observatorio Internacional de Derechos Humanos Sobre los derechos de las personas desaparecidas y de sus familiares (noviembre 2017) 93

III. Recomendaciones de las mesas de trabajo del Foro Nacional para la Implementación de la Ley General de Desaparición Forzada de personas 95
IV. Retos y desafíos 97
1. El derecho a la búsqueda 98
2. El derecho a la personalidad jurídica 99
3. El derecho a la identificación forense 100
4. El derecho a la justicia 101
5. El derecho a la verdad 102
6. Los DESCA 103
a. Alimentación 103
b. Trabajo 104
c. Vivienda 105
d. Educación 105
e. Salud 106
f. Cultura 107
7. El derecho a la reparación 108
8. El derecho a la memoria 109

Bibliografía 111
Anexo 1 119
Anexo 2 125

PRESENTACIÓN

Luis Efrén Ríos Vega-Irene Spigno
Academia IDH

En México, la desaparición de personas constituye uno de los más graves problemas de violación de derechos humanos[1]. Los organismos internacionales, tanto del sistema universal como del interamericano, consideran que la desaparición arbitraria de personas practicada en el contexto de violencia de los últimos años, implica una violación grave y generalizada en diferentes partes del país. En este sentido se han pronunciado [en informes, recomendaciones y sentencias] la Organización de Naciones Unidas[2], la Comisión Interamericana de Derechos Humanos[3] y la Corte Interamericana de Derechos Humanos[4].

Desde el 2015, en las *Observaciones Finales del Comité contra de la Desaparición Forzada sobre el Informe presentado por México* se destacó como principal motivo de preocupación la existencia de «un contexto de desapariciones generalizadas en gran parte del territorio». Los informes internacionales[5], por tanto, han sido claves para visibilizar una grave situación de la desaparición forzada en México.

La visualización mayor de este crimen, sin embargo, se centra en los miles de personas ausentes y familias hoy afectadas. Sin duda, la desaparición de personas lastima el corazón del estado de derecho: sin la seguridad que debe garantizar el Estado mediante la protección de los derechos, lo único que queda es el estado de la naturaleza, la venganza privada y la ley del más fuerte. Si, además, la desaparición de personas impone una serie de deberes que el Estado ha incumplido de manera sistemática por la falta de garantías adecuadas que aseguren a las familias de las personas desaparecidas sus derechos, es claro que el rostro de la injusticia e impunidad expresa la lucha digna de las víctimas.

En los últimos años, por tanto, lo más relevante es la lucha de los derechos por parte de diferentes colectivos de familias de personas desaparecidas en todo el país. Ellas han hecho hasta lo imposible para poder encontrar a sus seres queridos, sin obtener una respuesta adecuada de las autoridades. La impunidad, la falta de castigo a los

---

[1] Véase *Los desaparecidos en México. El persistente costo de una crisis ignorada* disponible en «*https://www.hrw.org/node/256408*» [consultado el día 30 de mayo de 2018].
[2] En adelante ONU.
[3] En adelante Comisión IDH.
[4] En adelante Corte IDH.
[5] Véase «*http://recomendacionesdh.mx/inicio/informes*» [consultado el día 30 de mayo de 2018].

responsables, la falta de acceso a la justicia, a la verdad y a sus derechos, es la regla que se perpetua en una situación grave en la que México tiene un saldo desfavorable.

Las historias son de injusticia e impunidad. Muchas víctimas han visto cómo las autoridades se han negado a recibir sus denuncias; o cómo se les ha desanimado a denunciar diciendo que los ponía en riesgo; se les ha dicho que sus hijas e hijos, hermanas o hermanos, se habían ido con sus parejas o estarían metidos en malos pasos; levantaban actas administrativas, en lugar de iniciar investigaciones penales. Incluso: cuándo finalmente lograban denunciar, también han atestiguado la ausencia de acciones efectivas y reales de investigación y búsqueda. La investigación penal se limita a enviar algunos oficios, sin acciones efectivas. Buscan a las personas desaparecidas por oficio. Buscan a los responsables por oficio.

En este largo y terrible caminar, las familias han visto negligencias, complicidades, falta de profesionalismo y de capacidad. A través de las desapariciones, por ende, se ha desnudado la incompetencia de las autoridades mexicanas, federales y estatales, sin importar colores políticos.

Esta violación a los derechos humanos por desaparición de personas es de carácter múltiple, continua y pluriofensiva. Las familias que resienten esta grave afectación saben que la desaparición de sus seres queridos no solo exige, como principal demanda, garantías reales y efectivas de búsqueda, justicia y verdad para encontrar a los familiares y castigar a los responsables, sino también requiere del diseño e implementación de una adecuada política pública del Estado mexicano para atender, ayudar y reparar en forma integral los múltiples daños continuos y paralelos que se causan a la esfera de sus derechos humanos.

Las familias saben, pues, que las heridas de la desaparición de sus seres queridos difícilmente cerrarán en un contexto de injusticia e impunidad; por el contrario, el tiempo que avanza las aumenta, su falta de atención adecuada las vulnera de manera más grave y cada día que pasa es más complejo y costoso atenderlas y, por ende, resolverlas.

Un dato simple. Los problemas de salud, alimentación, educación, salud, vivienda, trabajo, entre otros, son permanentes en las familias afectadas y exigen, por ende, una respuesta de Estado que no sea discrecional ni mucho menos clientelar. Se requiere, sin duda, de una política del Estado mexicano con un enfoque especializado y diferenciado en perspectiva de derechos humanos.

En suma, las desapariciones arbitrarias ponen en crisis el núcleo básico de cada sociedad: la familia. El no saber por qué desapareció el ser querido, el no encontrarlo, el no hallar y sancionar a los responsables y el mantener siempre la esperanza de hallarlo, genera para sus familiares un dolor, desgaste y zozobra por el ser querido que van afectando de manera permanente el derecho a la vida digna de todas las familias.

La desaparición forzada en México, por tanto, es el tema de mayor gravedad en la agenda de la violación de los derechos humanos en nuestro país. No tener acceso a la búsqueda efectiva, a la identificación forense, a la verdad, a la justicia, a la atención adecuada, a la reparación integral y a la memoria, significa para los fines de una sociedad democrática un fallo estructural en el pacto social.

En definitiva, los problemas actuales de la desaparición forzada constituyen la agenda de derechos humanos más compleja que enfrenta la justicia mexicana en un contexto de violaciones por desapariciones.

- 000 –

Los datos reflejan una situación de crisis. Se cuenta hoy con una cifra oficial de más de 35 mil personas desaparecidas en México. Se trata de un registro aún incompleto pero que refleja la magnitud del problema.

Coahuila no ha sido ajeno al contexto nacional sobre la desaparición de personas. De los casos reportados de personas desaparecidas a nivel nacional, 1,654 corresponden a Coahuila, ocupando el sexto lugar de casos del fuero federal, y el séptimo en los casos reportados del fuero común, de acuerdo con el Registro Nacional de Personas Desaparecidas (en adelante RNPED)[6].

De acuerdo a la Fiscalía General del Estado, del 2001 al 2017, se registraron 5,373 denuncias de desaparición de personas de las que 1,963 personas continúan desaparecidas y se han localizado 3,410 personas. Este dato oficial tan solo revela que oficialmente existen más de 5 mil casos en los que alguna familia, por lo menos, fue objeto de este tipo de violaciones graves. En el 2017, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas de Coahuila tan solo ha registrado a 1,216 víctimas (directas e indirectas).

En Coahuila, la situación actual de los derechos de las personas desaparecidas y sus familiares es muy similar a la de todas las familias de la República. Enfrentan problemas comunes de violaciones graves, múltiples e incluso hasta estructurales que lesionan la esfera de su dignidad humana como sujetos de derechos por ser familiares de personas desaparecidas.

Sin embargo, en Coahuila, se reconoce la magnitud de esta tragedia. Se escuchan permanentemente a las familias para asumir acuerdos de trabajo. Se discute abiertamente la agenda de temas con los mejores expertos, nacionales e internacionales. Se precisan, por tanto, acuerdos con las familias e instituciones para implementar un camino que, hay que reconocerlo, representa uno de los mayores problemas que enfrenta la entidad en materia de violaciones a los derechos humanos.

[6] Datos disponibles en «*https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/registro-nacional-de-datos-de-personas-extraviadas-o-desaparecidas-rnped*» [consultado el día 30 de mayo de 2018].

En Coahuila, la lucha por los derechos de las personas desaparecidos se ha encabezado por los colectivos de las familias que han impulsado durante los últimos años una agenda de trabajo con gobierno, sociedad y expertos. Esto ha llevado a la creación del Grupo Autónomo de Trabajo[7], conformado por representantes de los colectivos, organismos internacionales, organizaciones civiles defensoras de derechos humanos y el sector académico.

En este sentido, Coahuila ejemplifica, a diferencia de la mayoría de las entidades federativas, un esquema de trabajo que se caracteriza por la participación social de las familias, la sociedad civil y la comunidad internacional, tanto para entender la gran magnitud de las desapariciones como para diseñar e implementar una agenda de trabajo. La agenda de trabajo del GAT parte de las recomendaciones del Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas e Involuntarias de la ONU, así como de las exigencias de las familias de personas desaparecidas. Los trabajos se han organizado en tres áreas: a) arm0nización legislativa b) búsqueda e investigación c) atención integral a las familias.

Lo anterior han generado numerosos cambios a nivel institucional que han implicado, entre otras, la creación de una Fiscalía especializada en la investigación y búsqueda de personas desaparecidas, de una Unidad de Búsqueda Especializada, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (en adelante CEAV-Coahuila) que opera un Programa Integral de Atención a Familiares de Personas Desaparecidas (PROFADE), la instalación de una mesa de trabajo para la instrumentación de campañas de sensibilización y búsqueda a través de medios de comunicación y espectaculares, la puesta en marcha de un programa especial de exhumaciones, así como de la realización de una profunda intervención legislativa estatal bajo el respeto de los estándares internacionales, de acuerdo a la realidad social de Coahuila.

Así mismo, se han producido diferentes cambios normativos, entre los cuales destacan la aprobación de la Ley de Declaración de Ausencia por Desaparición, la reforma de la Constitución del Estado de Coahuila para prohibir la desaparición de personas y la modifica del tipo penal de desaparición conforme a estándares internacionales.

En el marco de este modelo de interlocución en diciembre de 2016 se firmó un Memorando de entendimiento entre Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila, el Grupo Autónomo de Trabajo, el Centro Diocesano para los Derechos Humanos "Fray Juan de Larios" A.C., Chemonics International Inc., Open Society Justice Initiative, para la realización de una consultoría internacional cuyo objetivo consistía en asistir a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila y a la Subprocuraduría de Personas Desaparecidas en la implementación de la investigación penal del delito de desaparición forzada de acuerdo a estándares internacionales establecidos en los tratados internacionales de derechos humanos, en la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Trasnacional y sus protocolos y en

[7] En adelante GAT.

otros instrumentos y protocolos de investigación penal. Esta asesoría contempló el trabajo con los colectivos de familias de personas desaparecidas, quienes han sido el factor fundamental en la definición de acciones institucionales para la atención del fenómeno de la desaparición en el Estado.

- 000 –

El reconocimiento real de la problemática de las desapariciones es esencial para poder abordarlo. Desde el 2012 a la fecha, Coahuila ha desarrollado un modelo de interlocución entre Gobierno y Grupos de Familias de Personas Desaparecidas basado en el diálogo facilitado por el GAT, integrado por perfiles tanto de la sociedad civil como de la Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

Este modelo, ciertamente, surge en el contexto de inseguridad en el Estado durante la última década, pero sobre todo por una falta de entendimiento entre el gobierno y familias [FUUNDEC-FUNDEM], como primer colectivo organizado, para acordar una agenda de trabajo que principalmente le diera seguimiento a las recomendaciones internacionales que se pudieran implementar en el ámbito local.

La voluntad de ambas partes, gobierno y familias, de llegar a un acuerdo para crear el GAT permitió, por un lado, generar las condiciones básicas para iniciar un trabajo sistemático a lo largo de los últimos cinco años, pero también ir aprendiendo el camino a seguir para atender esta problemática por parte del Estado, a partir de las recomendaciones que diferentes actores relevantes han planteado para construir respuestas a cada una de las cuestiones a enfrentar.

Este esquema de trabajo, por tanto, ha permitido identificar, sistematizar y darle seguimiento a una agenda de trabajo que coloca a Coahuila en un lugar en el que, a partir de la participación activa de las familias y la apertura del Gobierno, se puede desarrollar, desde el ámbito local, los temas claves para la implementación de la Ley General[8] que pretende construir garantías eficaces para la protección de los derechos de las personas desaparecidas y sus familiares.

Las características de este acuerdo entre familias y gobierno se pueden sintetizar en lo siguiente:

1. Las partes relevantes de este proceso son las familias y el gobierno local. La primera como titular de los derechos a proteger; el segundo como entidad de las obligaciones a cumplir. Son ellas las que acuerdan y deciden los temas a desarrollar.

[8] La referencia es a la Ley general en materia de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y del sistema nacional de búsqueda de personas.

2. El GAT es un espacio autónomo integrado por perfiles que median y facilitan la comunicación y el diálogo entre las partes, mediante la sistematización de la agenda de trabajo, la consulta a familias y expertos y la formulación de recomendaciones para la autoridad. La mayoría de sus integrantes son propuestos por los colectivos y uno por el Estado. Las recomendaciones del GAT se realizan por consenso y procuran, principalmente, fortalecer el seguimiento de la agenda a partir del acuerdo de las partes que le dan esa confianza

3. La definición de la agenda de trabajo se guía por los temas claves que los diferentes organismos, internacionales y nacionales, han colocado para enfrentar el problema. Los temas son tratados siempre con la participación de las familias, expertos, sociedad civil y autoridades.

4. Las partes tienen una serie de reuniones durante todo el año en donde participan todos los colectivos para la definición de la agenda, junto con las autoridades estatales y federales que van revisando el avance o no de cada tema acordado.

5. El permanente diálogo entre gobierno, familias y sociedad civil ha permitido una dinámica de trabajo que permite identificar una ruta legislativa, de política pública y de acceso a la justicia que, a partir de tres mesas de trabajo van ordenando los pasos a seguir con las autoridades para instrumentar la búsqueda e investigación del delito, la armonización legislativa y la atención integral a las familias.

Este esquema de trabajo, desarrollado durante toda la administración del anterior Gobernador, Rubén Moreira Valdez, se ha acordado continuar por el Gobernador actual, Miguel Ángel Riquelme Solís, con nota adicional: hoy, en este modelo de trabajo, participan los cinco colectivos de familiares de personas desaparecidas, lo cual representa nuevos retos y desafíos para la agenda de trabajo.

Se ha iniciado, por ende, una nueva etapa de renovación de los integrantes del GAT. La agenda se ha fortalecido mediante la continuidad de los trabajos que se han construido en las mesas, pero sobre todo por la nueva agenda de temas que plantea la implementación de la Ley General.

Si bien el caso Coahuila releva que el diálogo entre familias y gobierno es una condición necesaria para avanzar en la agenda de protección de los derechos de las personas desaparecidas, también resulta insuficiente por sí mismo para garantizar justicia, verdad y reparación si no se fortalece la voluntad política del diálogo con instituciones fuertes, sólidas y comprometidas en la garantía efectiva de los derechos.

- 000 –

El Informe “El Grupo Autónomo de Trabajo en Coahuila: un modelo de interlocución entre familiares de personas desaparecidas, gobierno y sociedad civil” quiere presentar el modelo y la agenda de trabajo que ha desarrollado en los últimos años el GAT, desempeñando un papel fundamental en los avances que se han registrado,

en la lucha de los derechos de las personas desaparecidas y sus familiares, en el Estado de Coahuila.

Este Informe tiene por objeto describir este esquema de interlocución que ha desarrollado una agenda de trabajo relevante para la protección de los derechos de las personas desaparecidas y sus familiares en México. Esperamos que el mismo pueda ser útil para fortalecer el modelo para su siguiente etapa, pero también para que pueda servir de base para otras entidades federativas o la propia federación del Estado mexicano, en donde el diálogo permanente con familias, gobierno y sociedad civil es una condición necesaria pero insuficiente para resolver de manera efectiva las violaciones de los derechos de las personas desaparecidas y sus familiares. Sin duda, este modelo de trabajo es la garantía mínima para que se desarrolle una política adecuada para atender el problema de las desapariciones en México, pero se requiere también que la voluntad del diálogo construya garantías efectivas para transformar la trágica realidad de injusticia e impunidad en mejores condiciones para la justicia, seguridad, la paz y la verdad.

Una advertencia. Este trabajo se enmarca en las actividades de la Clínica Internacional de los Derechos Humanos de la Academia IDH que dirigimos para generar investigación útil sobre la protección de los derechos humanos. Nos hemos encargado pues de diseñar la sistematización de sus apartados, con el consenso de los miembros del GAT. El coordinador, por su parte, ha desarrollado la investigación con el cuerpo académico y redactado cada una de las partes, salvo aquellas que aquí se reconoce con una autoría diferente por la gran colaboración de la CEAV-Coahuila y del Comité Internacional de la Cruz Roja (en adelante CICR).

Este Informe cuenta con tres partes. La primera sobre "La construcción del modelo de diálogo. Origen, características y acuerdos" aborda el contexto de la desaparición arbitraria de personas en México y en Coahuila y los orígenes del GAT desde el movimiento social de las familias FUUNDEC, las reuniones previas entre el Gobierno del Estado de Coahuila y los familiares de personas desaparecidas y las recomendaciones internacionales al Estado mexicano por el Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas e Involuntarias de la ONU. Así mismo, esta primera parte explica el funcionamiento y la composición del GAT, haciendo hincapié tanto en el modelo del "consenso" que rige su método de trabajo (que se desarrolla a través de audiencias plenarias a las que participa el Gobernador y su Gabinete, las mesas de trabajo, la participación de las familias y de expertos y el criterio del consenso entre los diferentes actores), así como de los diversos actores (familias FUUNDEC, el Centro Diocesano para los Derechos Humanos "Fray Juan de Larios" A.C., el Centro de Derechos Humanos "Juan Gerardi" A.C., el Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, la Universidad Autónoma de Coahuila y la Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos

La segunda parte sobre "La agenda de trabajo del GAT. Lecciones aprendidas: logros y avances" entra a describir el funcionamiento del modelo, reconstruyendo la agenda

desarrollada a partir de su creación. En esta parte, más en específico, se aborda el tema del funcionamiento de las "mesas de trabajo" y en particular: de la mesa de armonización legislativa y su papel en las reformas normativas más importantes tanto a nivel constitucional cuanto legislativo (como en el caso de la reforma constitucional, de la reforma al Código Penal, de la elaboración tanto de la Ley de Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas, así como de la Ley de Localización, Recuperación e Identificación Forense de Personas); de la mesa de atención social a las familias (en el marco del cual se creó el Programa de Atención Integral a Familiares de Personas Desaparecidas (Profade) para la atención de las necesidades de las familias); y la mesa de investigación y búsqueda (que ha alcanzado avances en el diagnóstico y en las recomendaciones del funcionamiento institucional), gracias también a la participación de consultores y expertos independientes, así como la implementación de la Ley para la Localización, Recuperación e Identificación Forense de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza que hoy guía el Plan Estatal de Exhumaciones para garantizar la identificación forense. Finalmente, la tercera parte aborda el tema de la "Perspectiva Futura" del funcionamiento del GAT, tanto por lo que se refiere a su "nueva" integración, así como a la implementación de las recomendaciones de las mesas de trabajo del Observatorio Internacional de Derechos Humanos sobre "Los derechos de las personas desaparecidas y de sus familiares" (noviembre 2017) y del Foro Nacional para la Implementación de la Ley General de Desaparición Forzada de Personas.

El Informe que se presenta ha sido elaborado por los investigadores de la Academia Interamericana de Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Coahuila, que representa uno más de los actores del modelo de trabajo que se ha desarrollado en Coahuila en donde los protagonistas fundamentales son los colectivos, el gobierno y la sociedad civil. La metodología aplicada para su desarrollo se ha fundamentado principalmente en dos instrumentos: por un lado, el análisis reconstructivo y crítico de las fuentes disponibles (trabajos preparatorios, documentos normativos, etc.); por el otro lado, se ha trabajado, mediante el instrumento de las entrevistas y encuestas, con la opinión de los grupos de familias y actores.

Para concluir. La elaboración de este documento no habría sido posible sin la colaboración activa de muchos actores, que en estas líneas finales queremos agradecer.

En primer lugar, agradecemos a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, USAID en México, por el apoyo brindado a través de su proyecto *EnfoqueDH*, que junto con el Centro Diocesano para los Derechos Humanos "Fray Juan de Larios" A.C., a través de su Directora Blanca Martínez, ha sido un actor relevante en la construcción de la agenda de trabajo en Coahuila. En segundo lugar, queremos agradecer a personas que contribuyeron de manera muy especial en la recopilación de datos e incluso redacción de algunas partes de este Informe, en especial a Janet León Mercado (funcionaria en ese momento CEAV-Coahuila), así como de manera muy especial a Luis Gómez Negrete y Rocío Maldonado de la Fuente (asesor y asesora jurídica del Programa para Personas Desaparecidas del Comité Internacional de la Cruz Roja,

respectivamente). Igualmente, reconocemos y agradecemos el trabajo, las ideas críticas y los comentarios que enriquecieron este Informe de todos los miembros del Grupo de Trabajo Autónomo, en especial a nuestros colegas Dolores, Michael, Jesús, Daniel y Alán.

De igual forma, agradecemos al Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, por compartir toda la información que requerimos para elaborar este informe, así como por su voluntad política mostrada en todo este proceso de construcción de una política de Estado que va desarrollando la agenda de protección de los derechos de las personas desaparecidas y sus familiares.

Queremos agradecer, finalmente, a todos los miembros de la Academia IDH que han desarrollado la investigación y redacción del Informe, en especial a los investigadores Carlos Eulalio Zamora Valadez (Coordinador), María Guadalupe Imormino de Haro, Jesús Manuel Martínez Torres y Paloma Lugo Saucedo, así como los becarios Sergio Udave García y Felipe Rodríguez Flores.

Saltillo, Coahuila de Zaragoza

Verano de 2018

Primera Parte
LA CONSTRUCCIÓN DEL MODELO DE DIÁLOGO. ORIGEN, CARACTERÍSTICAS Y ACUERDOS

I. ORIGEN, CONTEXTO Y CONSENSO

Para comprender los motivos que originaron los actuales movimientos sociales en Coahuila, encabezados principalmente por colectivos de familiares de personas desaparecidas, es necesario, conocer de manera general, como se origina el problema de la desaparición de personas en México. En el presente trabajo, el origen de la desaparición de personas en México, se divide en tres momentos: a) La guerra sucia; b) El contexto de "Campo algodonero"; y c) El periodo actual.

a) La guerra sucia

Se llama así al período de tiempo que comprende, desde finales de los años 60, hasta mediados del siglo pasado. Se caracterizó por la respuesta represiva del Estado, frente a las demandas políticas y sociales de distintos grupos, así como por la comisión de violaciones graves a los derechos humanos de los miembros de dichos grupos y de la sociedad civil en general (Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez 2014: 3).

La guerra sucia fue una época en la que el Estado mexicano, a través de sus agentes, impidió, criminalizó y combatió a diversos sectores de la población que se organizaron, ya sea para exigir una mayor participación democrática, o bien, poner un alto al autoritarismo, al patrimonialismo y a la opresión (Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado 2006: 1). Es el período en el que se actualiza la concepción tradicional de la desaparición de personas, siendo el caso que ejemplifica dicha práctica en esa época el de Rosendo Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos.

En dicho caso se analiza la desaparición de un líder local, involucrado en diversas actividades de la vida política y obras sociales en Atoyac de Álvarez, Guerrero (Corte Interamericana de Derechos Humanos[9] 2009: 33). Cuando la Corte conoció el asunto, el señor Radilla Pacheco tenía más de 30 años desaparecido (Soley 2016: 196). La Corte condenó, en el año 2009, al Estado mexicano por la violación de los derechos a la libertad personal, a la integridad personal, al reconocimiento de la personalidad jurídica y a la vida, en perjuicio de Rosendo Radilla Pacheco (CoIDH 2009: 103).

b) El contexto de "Campo algodonero"

Se conoce así a la sentencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el año 2009, en la que se señala la responsabilidad del Estado mexicano por incumplir con su deber de investigar "y con ello su deber de garantizar" los derechos

[9] En adelante CoIDH.

a la vida, integridad personal y libertad personal de Claudia Ivette González, Laura Berenice Ramos Monárrez y Esmeralda Herrera Monreal (CoIDH 2009: 151).

No obstante, el caso se contextualiza en Ciudad Juárez, Chihuahua, ciudad que se convirtió en el foco de atención de la comunidad nacional e internacional, debido a la situación particularmente crítica de la violencia contra las mujeres imperante desde 1993, así como por la deficiente respuesta del Estado ante esos crímenes (2009: 33). En dicho contexto, la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Relacionados con los Homicidios de Mujeres en Juárez, estableció que en el período entre 1993 y 2005, hubo 4, 456 reportes de mujeres desaparecidas (36).

Aquí evoluciona el concepto de desaparición forzada, pues ya no es el Estado, a través de sus agentes, quien desaparece a las personas, sino que se responsabiliza al Estado por no garantizar la seguridad de la población y específicamente respecto a un sector de la población. Sector formado por mujeres jóvenes, de 15 a 25 años de edad, estudiantes o trabajadoras de maquilas, empresas o bien de tiendas u otras empresas locales, algunas vivían en Ciudad Juárez desde hacía relativamente poco tiempo (37), con factores en común en la mayoría de los casos: 1. Las mujeres fueron secuestradas y mantenidas en cautiverio; 2. Sus familiares denunciaron su desaparición; 3. Después de días o meses sus cadáveres fueron localizados en terrenos baldíos; 4. Las víctimas presentaban signos de violencia, incluyendo violación u otros tipos de abusos sexuales, tortura y mutilaciones (38).

Por lo anterior, la Corte, además de condenar al Estado mexicano por no garantizar la seguridad de dicho sector de la población, también lo condenó por la deficiente investigación de los casos denunciados. Dichas deficiencias incluyen la demora en el inicio de las investigaciones, negligencia e irregularidades en la recolección de evidencia, en los peritajes, y en la identificación de las víctimas, pérdida de información y extravío de evidencia, así como la falta de contemplación de las agresiones a mujeres como parte de un fenómeno global de violencia de género (44).

Las deficiencias de las investigaciones y las dificultades a las que se enfrentaron las familias de las tres víctimas, van desde la manifestación de las autoridades, respecto a que no podía levantarse la denuncia, sino hasta después de transcurridas 72 horas de la desaparición, la proyección de estereotipos por parte de los funcionarios a las víctimas, como lo fue determinar la responsabilidad o no de la víctima, de acuerdo al rol social que a juicio del investigador tenía en la sociedad, así como el hecho de que las actuaciones de las autoridades se limitaron a la realización de gestiones formales y administrativas, sin medidas concretas, tendentes a localizar a la brevedad a las víctimas con vida (CoIDH 2009).

c) El periodo actual

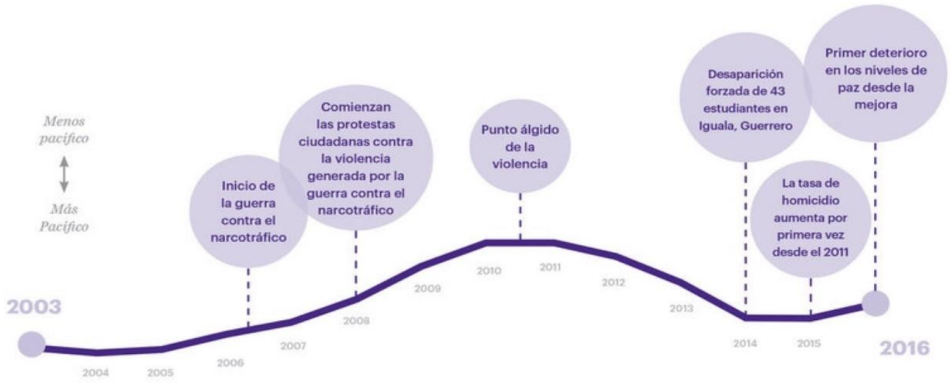
Si bien, con la sentencia de "campo algodonero" quedó evidenciado que el contexto, modus y motivos de la desaparición habían cambiado (Rodríguez 2016: 22), aún a finales

del sexenio presidencial de Vicente Fox (2000 – 2006) cuando se hablaba de desaparición forzada en México, generalmente se identificaba a las prácticas realizadas durante la "guerra sucia". Es decir, se identificaba al victimario como miembros de las fuerzas de seguridad, que llevaban a cabo una política de represión sistemática contra estudiantes, campesinos, activistas sociales y cualquier sospechoso de ser parte de un movimiento de oposición (GTDFI 2011: 5).

No obstante, luego de que Felipe Calderón Hinojosa asumió la Presidencia de la República, en un contexto de crisis de legitimidad por su apretado triunfo en la elección de 2006 y con altos niveles de violencia en el país (Zamora 2017), el fenómeno de la desaparición forzada en México contrajo nuevas características y alcanzó niveles nunca antes vistos en el país. Por tal motivo, Calderón Hinojosa optó por hacer frente a la complicada situación en materia de seguridad pública, debido al incremento de la violencia relacionada, principalmente, con el crimen organizado (GTDFI 2011: 6), mediante dos vías: 1. Con el endurecimiento del sistema de justicia penal, a través de distintas reformas constitucionales y legales (Chabat 2010); y 2. Enfrentando directamente a los grupos delincuenciales, mediante la militarización de la seguridad ciudadana (FIDH 2017: 9).

La militarización consistió en el despliegue de miles de militares en zonas urbanas o en puntos estratégicos como carreteras y puestos de control, así como el registro de casas, individuos y vehículos, en muchas ocasiones sin una orden judicial (GTDFI 2011: 7). Con dicha estrategia también se volvió común colocar a elementos castrenses como titulares de las policías locales, a pesar de que la lógica y entrenamiento del ejército y la policía claramente son diferentes lo que quedó evidenciado luego del aumento en el número de quejas recibidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pues como ejemplo puede mencionarse que en 2006, la CNDH recibió 182 quejas en contra de la Secretaría de la Defensa Nacional, mientras que en 2008 se recibieron 1230 quejas en su contra (2011 :8).

Tras la "declaración de guerra" al crimen organizado, durante el sexenio Calderonista, las violaciones a los derechos humanos fueron en aumento (13). El despliegue de tropas precedió a un incremento dramático de la violencia en el país, deteriorándose la paz, durante los próximos cinco años, en un 23% (Institute for Economics and Peace 2017). Tras varios años de guerra, entre al menos 12 grupos de narcotraficantes y las fuerzas armadas, el saldo fue de miles de muertos y de desaparecidos, sin embargo, en 2012, los niveles de paz comenzaron a elevarse (2017).



*Fuente: Índice de Paz México (2017).

Específicamente, respecto a la desaparición de personas, a pesar de que a partir del año 2012 en México existe un Registro Nacional de Personas Desaparecidas (RNPED), cuya creación se derivó de múltiples recomendaciones tanto de organismos nacionales como internacionales, pero que comenzó a operar hasta el año 2014, las cifras ahí contenidas son poco claras. Por ejemplo, de acuerdo con el RNPED, de acuerdo con el último corte[10] existen 35,424 reportes de personas desaparecidas, de los cuales poco más del 3% corresponde a reportes en el fuero federal, mientras que el 96.74% son reportes en el fuero común. No obstante, las cifras solo toman en cuenta los reportes realizados por los Agentes del Ministerio Público, atendiendo a las denuncias, averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas, pero no reflejan la totalidad de casos de personas desaparecidas, ya que muchos no son reportados por los familiares, debido a múltiples razones, como el temor, el desconocimiento o la desconfianza en las autoridades.

Coahuila no ha sido ajeno al contexto nacional sobre la desaparición de personas, pues de acuerdo con cifras del RNPED, de los 35,424 casos reportados a nivel nacional, corresponden 1,776 a Coahuila, por lo que la entidad federativa ocupa el noveno lugar de casos, en el fuero federal, mientras que el octavo lugar en los casos reportados en el fuero común. No obstante, como ya se señalaba, la cifra registrada está lejos de ser acorde a la realidad, ya que "a menudo es engañosa y en gran parte arbitraria" (Open Society Foundations[11] 2016: 12), pues constituye una contabilidad defectuosa por parte del gobierno, sobre las personas desaparecidas (2016: 12).

Fue así que, como consecuencia, tanto de las actividades del crimen organizado, como de las correspondientes respuestas del gobierno, los últimos años en México han estado marcados por altos niveles de violencia (32). Así mismo, sobre el clima de seguridad en

[10] Corte de la cifra en el fuero federal: 31 de marzo del 2018 / Corte de la cifra en el fuero común: 31 de enero del 2018.
[11] En adelante OSF.

Coahuila, a partir del año 2006, se intensificó la inseguridad, pues luego de que se colocara como la octava entidad más pacífica del país, llegó a encontrarse durante los años 2011 y 2012, en el lugar número 20 del ranking, de acuerdo con datos del *Institute for Economics and Peace*, publicados en 2016 (Rodríguez 2016: 145).

1. El movimiento social de las familias FUUNDEC

En ese contexto, los familiares de personas desaparecidas en Coahuila, comenzaron a pedir ayuda para localizar a sus seres queridos, acudiendo a diversas instituciones en donde muchas de las ocasiones, las autoridades minimizaron la situación, señalando a las víctimas como criminales, sosteniendo que "se fueron con el novio", o bien, que era necesario esperar 72 horas para iniciar la búsqueda. Así, la criminalización de las víctimas se realizó, "incluso con la ausencia de evidencia y con la existencia de indicios directos de lo contrario" (OSF 2016: 107).

Fue ante tal situación, que los familiares de personas desaparecidas comenzaron a organizarse, en torno a la tragedia, formando grupos, en donde contaban su experiencia y hacían recomendaciones al resto de los integrantes de dichos grupos, sobre la exigencia de sus derechos y la búsqueda de sus seres queridos (Rodríguez 2016: 152). Es decir, partiendo de la lucha individual algunos familiares de las víctimas decidieron hablar y actuar en el espacio público, encontrándose con otros que compartían el mismo dolor y las mismas exigencias, integrándose en colectivos para emprender acciones organizadas (Villarreal 2015: 6).

Es el caso de doce familias, que en diciembre de 2009 comenzaron a organizarse en la búsqueda de 21 personas desaparecidas en la entidad, quienes tan solo unos meses después, en marzo de 2010 se denominarían Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (en adelante FUUNDEC). El grupo que encontró orientación y apoyo principalmente en la Diócesis de Saltillo y el Centro Diocesano de Derechos Humanos Fray Juan de Larios, el cual les ayudó a documentar los casos, darles seguimiento y empoderar a las familias (Villarreal 2015: 9). Fue el 19 de diciembre de 2009, cuando por primera ocasión el colectivo denunció públicamente la desaparición de sus familiares, mediante una rueda de prensa realizada en las oficinas del Centro Diocesano, ahí sosteniendo las fotografías de sus familiares desaparecidos, expusieron una de las consecuencias más graves de la llamada guerra contra el narcotráfico: la desaparición de personas (Durón 2017).

2. Las reuniones previas entre el Gobierno del Estado de Coahuila y los familiares de personas desaparecidas

Luego de comenzar a visibilizar el problema de la desaparición de personas, si bien, algunas familias ya habían tenido contacto con funcionarios de primer nivel del gobierno encabezado por Humberto Moreira (1 de diciembre 2005 – 4 de enero 2011), la noche del 18 de diciembre del 2009 se llevó a cabo el primer encuentro de familiares de personas desaparecidas con el entonces Fiscal General de Coahuila, Jesús Torres

Charles (Villarreal 2015: 10). En aquella reunión, la desorganización por parte de las autoridades fue lo que imperó, y tras los cuestionamientos por parte de las familias, y la falta de respuestas por parte de la fiscalía, se logró que el Fiscal "se comprometiera a trazar una línea de acción y pactara una cita para enero de 2010 (Durón 2017).

Así, a principios del año 2010 comenzaron a concretarse reuniones periódicas entre personal de la fiscalía y las familias, iniciando una práctica que hasta la fecha continúa, la mesa de seguimiento de casos. No obstante, pronto las familias se inconformaron, pues los Agentes del Ministerio Público encargados de las averiguaciones se reunían con las familias, pidiéndoles información sobre el caso y, en las reuniones subsecuentes, presentaban los datos aportados por las familias, como resultado de la investigación ministerial (Villarreal 2015: 10). Por tal motivo los familiares que formaban parte de FUUNDEC, suspendieron las mesas de seguimiento, exigiendo hablar con el Gobernador Humberto Moreira, pero al no conseguirlo, sino hasta algunos meses después, se enfocaron en visibilizar el problema, con reuniones y manifestaciones fuera de Coahuila (Durón 2017).

3. La necesidad del modelo de interlocución para sistematizar la agenda de los derechos de las personas desaparecidas

No fue sino hasta septiembre de 2010, que las familias pudieron dialogar de manera directa con Humberto Moreira, después de una serie de acciones de movilización estatal y nacional, quien se comprometió a reorganizar la mesa de seguimiento de los casos, acordando que ésta contaría con la presencia, de principio a fin, del propio Gobernador (Villarreal 2015: 11). No obstante, si bien durante los meses de septiembre, octubre y noviembre del 2010, Humberto Moreira participó en la mesa, en enero de 2011 dejó la gubernatura para ocupar la dirigencia nacional del Partido Revolucionario Institucional, por lo que, durante el año 2011, Jorge Torres López, Gobernador interino, continuó con la práctica de la mesa de seguimiento.

Las reuniones periódicas y la mesa de seguimiento continuaron, sin embargo, no hubo avances significativos y tanto la falta de compromiso como la negación del problema caracterizaron el interinato de Jorge Torres (El Colegio de México[12] 2016: 22) quien actualmente es buscado por la Agencia Antidrogas de Estados Unidos, acusado de conspiración y lavado de dinero (Rodríguez 2016: 144). Fue así que, ante la falta de resultados, a mediados del 2011, las familias lograron reunirse con la entonces titular de la Procuraduría General de la República[13], acordando una reunión posterior, realizada el 29 de julio, a la que acudieron familiares de víctimas de diversas entidades federativas y a pesar de que, las autoridades buscaron dialogar solo de la problemática en Coahuila, los familiares de las víctimas exigieron abordar la situación desde una perspectiva nacional (Villarreal 2015: 2011).

[12] En adelante COLMEX.
[13] En adelante PGR.

Fue así que, con la agrupación de familiares de personas desaparecidas en Coahuila, Guanajuato, Nuevo León, Ciudad de México, Querétaro, Estado de México, entre otros nació Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en México[14] (2015: 11). FUUNDEC ha sido pionero en abordar el tema de la desaparición de personas, logrando incidir en la agenda pública, tanto a nivel local, como nacional, desempeñando un papel importante a la hora de presionar al gobierno mexicano para que se investiguen y procesen los casos de desaparición (OSF 2016: 156), no obstante, luego de las primeras reuniones con las autoridades, como ya se señaló, los resultados positivos fueron escasos, y los canales de comunicación entre gobierno y familias prácticamente eran nulos, lo que evidenció la necesidad de crear e implementar un modelo de interlocución, para reconocer el problema, sintetizar las necesidades de las familias, así como para agilizar la búsqueda y localización de sus seres queridos.

4. La visita del Grupo de Trabajo de Desapariciones Forzadas e Involuntarias de la ONU[15]

Por invitación del Gobierno mexicano, el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas e Involuntarias[16], visitó el país en marzo de 2011 (Grupo de Trabajo 2012: 10). El objetivo de la visita consistió en conocer los esfuerzos de México en el tratamiento de las desapariciones forzadas, así como para examinar el estado de las investigaciones, las medidas adoptadas para prevenirlas, erradicarlas y combatir su impunidad (2012: 13).

La visita del Grupo de Trabajo incluyó la Ciudad de México; Chihuahua y Ciudad Juárez (Chihuahua); Acapulco, Atoyac de Álvarez y Chilpancingo (Guerrero); y Saltillo (Coahuila), las reuniones incluyeron reuniones con funcionarios, tanto locales, como federales, así como con representantes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de las Comisiones de Derechos Humanos de las entidades antes indicadas, y "también con numerosas organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, familiares de personas desaparecidas forzosamente, personas que fueron víctimas de desaparición forzada y otros actores de la sociedad" (Grupo de Trabajo 2012: 16)

a. Las recomendaciones internacionales al Estado mexicano

Si bien, el Grupo de Trabajo reconoció los esfuerzos realizados por el Estado mexicano en materia de Derechos Humanos, y específicamente en el tema de desaparición de personas, se realizaron una serie de recomendaciones, que abarcan tanto la prevención, como la investigación, sanción y reparación de las víctimas de desaparición forzada (Grupo de Trabajo 2012: 13). Entre las recomendaciones emitidas por el Grupo de Trabajo destacan las siguientes:

[14] En adelante FUUNDEM.
[15] Establecido en 1980 por la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, con la finalidad de ayudar a los familiares de personas desaparecidas a averiguar la suerte y paradero de dichas personas (Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas 2017).
[16] En adelante Grupo de Trabajo.

1. Garantizar que el delito de desaparición forzada se incluyera en los códigos penales de las entidades federativas, y que además, la definición se armonizara con lo establecido en instrumentos internacionales de derechos humanos;

2. Garantizar la coordinación entre las autoridades responsables de la seguridad pública, con la finalidad de prevenir, y en su caso investigar adecuadamente la desaparición forzada de personas;

3. Garantizar la jurisdicción de los tribunales civiles en todos los asuntos relacionados con desaparición forzada;

4. Establecer un programa nacional de búsqueda de personas, con un protocolo de atención inmediata; y

5. Garantizar el derecho a la reparación integral a las víctimas de desaparición forzada (Grupo de Trabajo 2012: 13).

b. La posición de las víctimas

La visita del Grupo de Trabajo a Saltillo, se concretó, en gran medida por las diversas solicitudes realizadas por las familias, quienes en gran medida habían sido excluidas de las iniciativas gubernamentales, por lo que su participación en la investigación pasó por diversos obstáculos (OSF 2016). La inclusión en la agenda del Grupo de Trabajo de las reuniones en Coahuila permitió que familiares de las víctimas compartieran información sobre la desaparición de personas en cada una de las regiones visitadas, lo que además de evidenciar que la problemática era nacional, sirvió para que la misma fuera conocida a nivel internacional (FUUNDEC 2011), lo que abonó en el establecimiento de bases en redes trasnacionales de defensa, debido a la interacción entre actores no estatales, con los Estados y con organizaciones internacionales (Garza 2017: 94).

Por tal motivo, luego de que el Grupo de Trabajo recibiera información extensa y consistente sobre el temor fundado de las víctimas, relativo a denunciar o insistir en las investigaciones sobre desaparición (Grupo de Trabajo 2012: 21), se presentó el informe en Saltillo, Coahuila el 28 de marzo de 2012, con la participación de las familias miembros de FUUNDEC; representantes del Centro Diocesano de Derechos Humanos "Fray Juan de Larios" y del Centro de Derechos Humanos "Juan Gerardi"; representantes de la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; así como la Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo del Estado de Coahuila (Acuerdo de Creación del Grupo de Trabajo en el Estado de Coahuila de Zaragoza[17] 2012). Fue a partir de ese momento que las observaciones y recomendaciones emitidas por el Grupo de Trabajo, han sido utilizadas como valiosas herramientas por los familiares de las personas desaparecidas, con las cuales

[17] En adelante Acuerdo de Creación del GAT.

fundamentan la exigencia, no solamente de acciones, sino, sobre todo, de resultados por parte de las autoridades.

c. La posición del Gobierno del Estado de Coahuila

El informe del Grupo de Trabajo se publicó tan solo unos días después de que el anterior Gobernador de Coahuila Rubén Moreira Valdez asumiera su cargo, no obstante, desde su campaña reconoció que la entidad tenía un grave problema de seguridad y derechos humanos (COLMEX 2016: 23), así como la carencia, por parte del Estado mexicano, de una política integral para hacer frente al fenómeno de las desapariciones forzadas (*Human Rights Watch*[18] 2013: 121). Por lo que, al poco tiempo de iniciar su gestión, dio respuesta a las familias organizadas y buscó priorizar la atención del problema de las desapariciones (OSF 2016: 159) reuniéndose con miembros de FUUNDEC el 14 de abril de 2012, con quienes se comprometió a implementar las recomendaciones del Grupo de Trabajo, y como consecuencia de ello, a instrumentar lo necesario para cumplir con los estándares internacionales para prevenir, erradicar y sancionar la práctica de las desapariciones forzadas e involuntarias en la entidad (Acuerdo de Creación del GAT 2012: 1).

Así, durante la administración de Rubén Moreira, se logró modificar el lenguaje, las leyes y políticas públicas, lo que, si bien no terminó por solucionar el problema, sin duda mostró un gran avance en la dirección correcta (COLMEX 2016: 21). Dentro de las acciones gubernamentales que se han implementado en Coahuila, para atender las recomendaciones del Grupo de Trabajo, y combatir la desaparición de personas pueden señalarse las siguientes:

1. la creación de la Subprocuraduría de Investigación y Búsqueda de Personas no Localizadas y Atención a Víctimas, Ofendidos y Testigos, en enero de 2012 (HRW 2013: 121), denominada Subprocuraduría de Personas Desaparecidas, a partir de enero de 2016 (Periódico Oficial del Estado de Coahuila 2016: 6), y hoy en día llamada Fiscalía de Personas Desaparecidas (Periódico Oficial del Estado de Coahuila 2017);

2. La continuación de las mesas de revisión de los casos de personas desaparecidas, que se realizan cada mes, en donde participan los familiares de las personas desaparecidas, el Agente del Ministerio Público encargado de la investigación, asesores del Centro Diocesano Fray Juan de Larios y el Centro de Derechos Humanos Juan Gerardi, representantes de la CNDH, autoridades federales y miembros de la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas;

3. La creación, en septiembre de 2012, del Grupo Autónomo de Trabajo (en adelante GAT) (FUUNDEC, 2012);

[18] En adelante HRW.

4. Las audiencias plenarias, que se realizan bimestralmente, con la presencia del Gobernador, autoridades locales y federales, los miembros del GAT, y miembros de FUUNDEC; y

5. la creación del Programa de Atención a Familiares de Personas Desaparecidas (Rodríguez 2016: 153).

5. El contexto del diálogo entre víctimas y Gobierno del Estado de Coahuila

Luego de un gran proceso para la consolidación de mecanismos de interlocución entre gobierno y familias, en donde, a pesar de la voluntad política para discutir el tema por parte del Estado, y las manifestaciones y exigencias pacíficas por parte de las familias, las primeras reuniones se convirtieron en jornadas maratónicas de reclamos por una parte y negación de responsabilidad por otra. Sin embargo, mediante acciones como las señaladas en el punto anterior, y principalmente, luego de la creación del GAT - constituido como un órgano autónomo que funge como intermediario entre las familias y el gobierno - se ha logrado incidir verdaderamente en la agenda política de la entidad, con participación activa de colectivos y expertos en la materia, los cuales no solamente tienen voz, sino también voto en las decisiones tomadas, lo que constituye un modelo de diálogo abierto y transparente entre el Estado y las víctimas.

II. EL MODELO COAHUILA: EL GAT

1. El consenso del GAT

Luego de que el Gobierno de Coahuila aceptara las recomendaciones del Grupo de Trabajo y se comprometiera a darles cumplimiento, en conjunto con los miembros de FUUNDEC se reconoció la necesidad de identificar, sistematizar y evaluar las recomendaciones aplicables para la entidad, ello siguiendo una metodología basada en estándares y prácticas internacionales (Acuerdo de Creación del GAT[19] 2012: 2). Por tal motivo, y como fruto de reuniones en las que se propusieron diversos mecanismos para cumplir dichos objetivos, hubo consenso para la creación de un Grupo de Trabajo Autónomo, órgano que se encargaría de dar seguimiento a las observaciones del Grupo de Trabajo, y además propondría nuevas acciones para la atención del problema de desaparición de personas en Coahuila.

2. El Decreto de creación

El 9 de septiembre del año 2012, el Gobierno del Estado de Coahuila, por conducto del entonces gobernador Rubén Moreira; representantes del colectivo FUUNDEC; del Centro Diocesano de Derechos Humanos Fray Juan de Larios; y el Centro de Derechos Humanos Juan Gerardi, firmaron el Acuerdo por el que se creó el Grupo de Trabajo en el estado de Coahuila de Zaragoza, con la finalidad de dar seguimiento a las

[19] En adelante de Acuerdo Creación

recomendaciones del Grupo de Trabajo de la Organización de las Naciones Unidas sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de Personas (GAT 2012). El acuerdo contó con la firma, como testigos de honor de un representante de la Oficina en México del Alto Comisionado para los Derechos Humanos de las Naciones Unidas, así como del el Obispo de Saltillo, Fray Raúl Vera López.

Así, la creación del GAT tuvo por objeto identificar, precisar, colaborar y evaluar las acciones que les corresponda a las autoridades, con motivo de las recomendaciones del Grupo de Trabajo (Acuerdo de Creación 2012: 2). En el acuerdo de creación también se señaló que la naturaleza del órgano es de carácter ciudadano, autónomo y profesional, integrado por lo menos con cinco personas, quienes tendrían que ser defensores de los derechos humanos, académicos, o bien expertos en la materia, cuya designación le correspondía a: 1. FUUNDEC; 2. Al Centro de Derechos Humanos Juan Gerardi A.C; 3. Al Centro Diocesano para los Derechos Humanos "Fray Juan de Larios", A.C.; 4. A la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; y 5. Al Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza (2012: 2).

3. El funcionamiento

Si bien, el Acuerdo de creación menciona que el GAT debe conformarse por al menos cinco integrantes, también señala que pueden invitarse a otras personas u organismos, ya sea nacionales o extranjeros con la finalidad de apoyar en la realización y desarrollo de sus trabajos y propuestas (Acuerdo de Creación 2012: 3), lo que facilita la pluralidad de ideas, opiniones de expertos y la participación activa de las familias.

La toma de decisiones, acuerdos, así como la elaboración de las recomendaciones del GAT se consensan entre sus miembros, por lo que, mediante la firma del Acuerdo, el gobierno del Estado, entre otras cosas, se comprometió a coadyuvar con las actividades del GAT, considerando las recomendaciones emitidas por el Grupo, como compromisos a cumplir por las instancias de gobierno.

4. Los actores del modelo

De acuerdo con lo señalado en el tercer apartado del Acuerdo de Creación del GAT, éste se compone, como ya se mencionó, con al menos cinco integrantes, siendo los primeros en ser designados, en el año 2012:

a. Representando a Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila, se eligió a Fernando Coronado;

b. Por el Centro Diocesano para los Derechos Humanos "Fray Juan de Larios" A.C, se designó a Juan López Villanueva;

c. Como representante del Centro de Derechos Humanos Juan Gerardi A.C. se designó a Dolores González Saravia;

d. Por el Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, se seleccionó a Luis Efrén Ríos Vega como representante de la Universidad Autónoma de Coahuila, a quien el Ejecutivo decidió ceder su lugar en el GAT, para así garantizar la autonomía en las decisiones consensadas por el Grupo; y

e. Por la Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, se optó por no designar una persona en lo particular, lo que facilitaría las reuniones periódicas y seguimiento de los acuerdos del Grupo.

Sin embargo, en el Acuerdo de Creación aparecen como representantes de FUUNDEC: Jorge Alberto Verástegui González, Yolanda Morán Isaís, y Diana Iris García, ya que, debido a un error en la redacción, en el documento se agregaron dichos nombres como representantes y no como testigos. No obstante, ni el Gobierno, y ni las familias se percataron del error, lo que ha permitido evidenciar la buena fe con la que las partes iniciaron la implementación del modelo de diálogo, ya que no fue sino hasta el inicio de los trabajos de sistematización de este informe que el error fue identificado (Martínez 2018).

5. El método de trabajo

Luego del primer encuentro del GAT - el 17 de septiembre de 2012 - en el que se definieron como tareas generales: el acceso a la información; el análisis de la información recabada; y la formulación de recomendaciones acordes a las señaladas en el informe de Naciones Unidas, se realizaron las primeras reuniones formales con el gobernador Rubén Moreira, así como con los titulares de su gabinete (GAT 2012). Tras dichas reuniones, se acordaron tres grandes líneas programáticas de la labor inicial del GAT: 1. Búsqueda de las personas desaparecidas, desde una perspectiva humanitaria; 2. Construcción de políticas públicas y presupuestarias coincidentes con las recomendaciones del informe del Grupo de Trabajo; y 3. Atención integral a la problemática social que enfrentan las víctimas de desaparición forzada (2012).

Para cumplir con su labor, el GAT decidió seguir un método del trabajo basado en cinco acciones:

a. Las audiencias plenarias: si bien, el GAT se reúne por lo menos una vez al mes, desde 2012 se acordó con el Ejecutivo estatal que bimestralmente se realizarían audiencias plenarias, en las que además de participar los titulares de las dependencias locales directamente relacionadas con los puntos a tratar en la audiencia, también lo harían las familias de personas desaparecidas, y autoridades federales y municipales, con la finalidad de facilitar la coordinación entre los tres niveles de gobierno, proponer acciones y tomar acuerdos sobre la problemática de todos los casos (GAT 2013: 2);

b. Las mesas de trabajo: realizadas mensualmente, son reuniones en las que se analiza la labor del Agente del Ministerio Público encargado de la averiguación o en su caso de la carpeta de investigación, y los avances en las investigaciones,

sometiéndolas al escrutinio de las familias, así como de representantes de organismos de protección y defensa de derechos humanos;

c. La participación de las familias: si bien, para agilizar y facilitar el diálogo en las audiencias plenarias, no se permite el uso de la voz de todas las familias miembros del colectivo FUUNDEC, éstas cuentan con representantes, que fungen como voceros que manifiestan las opiniones y decisiones consensadas previamente por el colectivo, sobre los puntos a tratar en dichas reuniones. Así mismo, la totalidad de miembros de FUUNDEC se encuentran presentes durante todo el desarrollo de las reuniones plenarias.

d. La participación de expertos: como ya se señalaba en líneas previas, en el tercer apartado del Acuerdo de Creación del GAT, éste debe estar conformado por personas defensoras de derechos humanos, académicos o expertos en la materia, no obstante, debido a que la problemática de la desaparición se debe a muchos y muy variadas razones, la participación de expertos especializados en cada una de ellas es de vital importancia, por lo que además de que el GAT cuenta con asesoría permanente por parte de la ONU, puede invitarse a personas u organismos, ya sea nacionales o internacionales, con la finalidad de fortalecer los trabajos y recomendaciones, como lo ha sido en algunas ocasiones el Comité Internacional de Cruz Roja[20].

e. El criterio del consenso: debido a la trascendencia y relevancia de las decisiones tomadas por el GAT, es necesario que sean previamente escuchados y minuciosamente analizados todos los puntos de vista sobre cada tema a tratar. Es así que previo a las audiencias plenarias con el gobernador y el resto de autoridades, las decisiones son consensadas con las familias, previo análisis del GAT y de los expertos en el tema correspondiente.

Si bien, desde que comenzó la interlocución entre el gobierno y las familias, se buscó dar continuidad al modelo de trabajo, en febrero de 2014, tras un operativo de búsqueda poco transparente y sin profesionalismo, implementado por el gobierno local, en coordinación con autoridades federales, se suspendió la interlocución entre las partes (GAT 2014). Sin embargo, tras un análisis del Equipo Argentino de Antropología Forense[21], se concluyó que, por tratarse de un evento poco común, y el primero en realizarse, es normal encontrar algunas fallas a identificar y corregir (2014).

Luego de retomar la interlocución, se propusieron y acogieron algunas modificaciones al modelo de trabajo, las cuales se exponen en el siguiente cuadro:

[20] En adelante CICR.
[21] En adelante EAAF.

*Fuente: Grupo Autónomo de Trabajo (2014).

III. Las recomendaciones del GAT

Tras cinco años de funcionamiento del GAT se han emitido seis informes, en los que, además de señalarse la situación del problema de la desaparición de personas en la entidad, se hacen una serie de recomendaciones para las autoridades locales. Todas las recomendaciones emitidas por el GAT, se basan en las tres líneas programáticas de su labor inicial, indicadas en el Acuerdo de Creación, siendo las siguientes:

1. Búsqueda desde una perspectiva humanitaria;
2. Construcción de políticas públicas y presupuestarias coincidentes con las recomendaciones del Grupo de Trabajo; y
3. Atención a la problemática social.

Las tres líneas antes señaladas fueron trazadas en atención a dos tareas transversales:

- Realizar una armonización legislativa y reglamentaria, acorde con el sistema constitucional e internacional de derechos humanos, así como con las necesidades de las familias de las personas desaparecidas y el contexto regional en torno a las desapariciones; y
- Preparar las condiciones mínimas para la investigación criminalística con la finalidad de responder a las siguientes preguntas:
  - ¿Por qué se dan las desapariciones?
  - ¿Qué pasa con las personas desaparecidas?

- ¿Quiénes son responsables de esas desapariciones?

1. Lista de recomendaciones

Las recomendaciones para el gobierno del estado, emitidas por el GAT en sus seis informes son las siguientes:

1er Informe - diciembre de 2012	
1	Instruir para que las acciones sobre el paradero, investigación, identidad de restos mortales o el enfrentamiento con familias que hayan denunciado una desaparición, sea tratada conforme a los principios enunciados en la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y de Abuso de Poder, mediante un modelo de comunicación consensuado con las víctimas y el GAT.
2	Permitir el acceso a los expedientes de investigación de los casos de desaparición de personas, integrados por la Subprocuraduría. Lo anterior con la finalidad de identificar las dinámicas de las desapariciones en el estado, así como los obstáculos en los procesos de investigación, o en su caso las buenas prácticas.
3	Instruir al Secretario de Seguridad Pública para que se lleve a cabo un encuentro con el GAT, con la finalidad de facilitar la información que permita tener un contexto de las funciones de la Secretaría, principalmente sobre los protocolos de actuación para la prevención de las desapariciones, la acción inmediata y los convenios de colaboración con otras instancias de gobierno del Estado mexicano.
4	Hacer suya la convocatoria elaborada por el GAT, sobre los foros de discusión sobre la desaparición de personas en el estado.
5	Convocar a los poderes del Estado de Coahuila para participar y apoyar en las actividades propuestas por el GAT, para así generar una movilización social proactiva para ventilar con toda la sociedad el tema de las desapariciones.

2º Informe - febrero de 2013	
1	En el segundo informe se reportan los resultados de diversas entrevistas que miembros del GAT realizaron a quienes en el año 2013 se desempeñaban como: Ombudsman del Estado; Secretario de Seguridad Pública; y Secretario de Gobierno.

2	En la segunda parte del informe se señalan una serie de preguntas reflexivas con la finalidad de facilitar el conocimiento de la naturaleza de las desapariciones en Coahuila.
3	En la tercera parte del informe se agrega la propuesta de convocatoria para el primer Foro Integral sobre la Desaparición de Personas en Coahuila.

3er Informe - abril de 2013	
1	Lograr una coordinación transversal que unifique los esfuerzos y armonice las ideas que la propia experiencia del servicio público genere en las nuevas administraciones.
2	Que la Secretaría de Gobernación y el Gobierno de Coahuila se responsabilicen de la coordinación transversal, encabezando, el primero los esfuerzos en torno a la función pública federal, mientras que el gobierno del estado, deberá formalizar los planteamientos de FUUNDEM y el GAT en la Conferencia Nacional de Gobernadores[22].
3	Que el Gobernador extienda una invitación a la CNDH para que participe como convocante en el Foro Internacional, y para que verifique el cumplimiento de los acuerdos que se vayan gestando en el proceso de diálogo entre el gobierno y FUUNDEC - FUUNDEM.
4	Informar al Congreso de la Unión, particularmente a las comisiones de derechos humanos de ambas cámaras, sobre las recomendaciones de los tres informes del GAT, con la posibilidad de convocar a los altos funcionarios y que éstos informen la manera en la que están siendo atendidas las demandas sociales de las familias.
5	Enviar invitaciones, tanto a ponentes, como a asistentes en general, para el Foro Internacional, a nombre del Gobierno de Coahuila y FUUNDEC.
6	Pedir la colaboración de otras instancias que deseen participar en el Foro, aportando su experiencia y talentos.
7	Que el Gobierno de Coahuila considere la propuesta presupuestaria emitida por el GAT, para cubrir los gastos del Foro Internacional.

[22] En adelante CONAGO.

4º Informe - julio de 2013	
Recomendaciones sobre búsqueda e investigación	
1	Anunciar de manera formal y específica, el inicio de las acciones de gobierno para la búsqueda e investigación de los casos de desaparición de personas, con el apoyo de la federación y de los gobiernos de los estados de la región.
2	Mediante una reunión convocada por el Gobernador de Coahuila, en la que participen la PGR, la PGJEC y la Policía Federal, seleccionar las indagatorias que estén en condiciones de acción inmediata de búsqueda efectiva de las víctimas de desaparición. Una vez seleccionadas las indagatorias, que se estructure un plan inmediato y específico de búsqueda e investigación de esos casos.
3	Que el Gobernador proponga al Consejo Nacional de Seguridad Pública, la necesidad de implementar acciones concretas e inmediatas a través del anunciado Plan Nacional de Búsqueda de Personas Extraviadas.
4	Que el Gobernador informe sobre la situación de las desapariciones a la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia y a la CONAGO, para que coadyuven sobre los puntos específicos de coordinación para atender la problemática,
5	Implementar un programa inmediato y emergente de capacitación para conformar un equipo de servidores públicos especializados en la búsqueda y la investigación de casos de desaparición de personas.
Recomendaciones sobre armonización legislativa	
1	Que el Gobernador impulse una legislación general sobre desapariciones forzadas e involuntarias, para lo cual puede acudir a instancias internacionales, con experiencia en la elaboración de propuestas legislativas en la materia.
2	Que el Gobernador remita al Congreso local, una iniciativa para crear una figura jurídica apropiada para las personas desaparecidas, consonante con la defensa de los derechos e intereses de las víctimas de desaparición.

3	Que la legislación sobre la materia, sea acorde con el criterio del artículo 3 de la Convención Internacional sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, por la cual los Estados se obligan a tomar las medidas necesarias para investigar sobre las desapariciones, cuando son obra de personas que actúen sin la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado.
4	Que la propuesta legislativa considere los contenidos apropiados para la búsqueda de la persona con vida, estableciendo la naturaleza y alcances de este concepto, así como el de la investigación científica de las averiguaciones que dirija el Ministerio Público, o las que realicen los policías.
5	Que el Gobernador proponga reformas constitucionales y legales conducentes para asegurar que las familias con integrantes desaparecidos en el contexto de violencia, sin distingos de ninguna especie, tengan asegurados sus derechos a la vivienda, salud, el trabajo y la educación.
Recomendaciones sobre atención integral	
1	Que el Gobierno de Coahuila promueva la creación de la instancia estatal, que de acuerdo con la Ley General de Víctimas, se encargue de diseñar e implementar como política de Estado el Programa Integral de Atención a Familiares de Personas Desaparecidas, que tenga por objeto garantizar, de manera integral y específica, los derechos civiles, políticos, económicos y culturales vulnerados, como consecuencia de la desaparición.

5º Informe - septiembre de 2013	
1	Generar el proceso público administrativo de diseño urgente de una infraestructura jurídica armonizada con el sistema internacional de derechos humanos, legislación, reglamentación y protocolización.
2	Proseguir con la creación de una estructura que cuente con recursos económicos, personal capacitado, instalaciones apropiadas, equipo suficiente, laboratorios y sus reactivos.

3	Procurar la conformación de una superestructura para la generación de conocimiento y de resultados en torno a las demandas de búsqueda efectiva, investigación científica, armonización legislativa y atención integral.
4	Además, se establecen una serie de propuestas sobre armonización legislativa, búsqueda e investigación, así como de atención integral. También se mencionan plazos e indicadores de resultados.
5	Así mismo, en el quinto informe el GAT propone un mecanismo de evaluación a los Agentes del Ministerio Público que investigan las desapariciones.

6º Informe - abril de 2014	
Recomendaciones sobre búsqueda efectiva e investigación científica	
1	Atender de inmediato las observaciones del EAAF sobre el operativo de búsqueda realizado en febrero de 2014, ello, tanto por las autoridades encargadas de la procuración de justicia y de investigación criminalística, así como por las instancias académicas, respecto a la proyección de una especialidad sobre los derechos de las personas desaparecidas.
2	Informar al GAT sobre el uso de maquinaria pesada, el acceso de la prensa y la contaminación de evidencia respecto al operativo de búsqueda realizado en febrero de 2014.
3	Que las familias participen en los operativos de búsqueda de personas desaparecidas, así como visores nacionales e internacionales.
4	Que el gobierno verifique el estado que guarda el procesamiento de los indicios que han sido recolectados a lo largo de los años en las distintas averiguaciones.
Recomendaciones sobre atención integral y armonización legislativa	
1	Configurar en definitiva el diagnóstico previo y las reglas de operación para el debido funcionamiento del PROFADE.

2	Verificar que las propuestas legislativas y la conformación de la estructura derivada de la Ley General de Víctimas estén en sintonía con los avances legislativos.
Recomendaciones sobre el seguimiento de casos ante el M.P.	
1	Aceptar la propuesta de revisión de casos, en conjunción con la calendarización propuesta por las familias.
2	Generar una escuela para el servicio público, que incluya la profesionalización de médicos, psicólogos, trabajadores sociales, antropólogos forenses y arqueólogos forenses, sobre la emergencia humanitaria de las desapariciones.
3	Que las aportaciones realizadas por las familias sobre los avances de sus investigaciones sean tomadas en cuenta.

2. Implementación y seguimiento

La revisión y seguimiento del cumplimiento por parte del gobierno estatal, a las recomendaciones realizadas por el GAT, corresponde al propio GAT, ello con el apoyo y participación de las familias quienes tienen la libertad de hacer saber al GAT, el incumplimiento o en su caso cumplimiento de dichas recomendaciones. Luego de consensar con las familias los puntos de acuerdo que se atenderán en las sesiones plenarias, el GAT los transmite a las autoridades que participarán en las mismas, con la finalidad de que estén preparadas para informar sobre los avances y el cumplimiento de los compromisos señalados por el GAT en sus informes, así como recordar los acuerdos alcanzados en las reuniones anteriores a la plenaria con el Gobernador.

3. Evaluación y resultados

De manera general, puede señalarse que el modelo de trabajo implementado en Coahuila y específicamente el mecanismo del GAT, ha propiciado un desarrollo importante en la entidad, principalmente en materia legislativa, protegiendo con ello los derechos de las personas desaparecidas y también de sus familiares. El modelo de interlocución se ha convertido en un mecanismo y plataforma para presionar al gobierno sobre las carencias institucionales en la atención a la problemática de la desaparición (OSF 2016: 159). No obstante, si bien, ha habido logros importantes en la atención a las necesidades de las familias, así como en el marco jurídico para la protección de sus derechos, las familias se han mostrado frustradas por la falta de avances en la investigación de sus casos (2016: 159), al considerar que el trabajo realizado por las

autoridades encargadas de la investigación y atención de las víctimas es ineficiente e insuficiente (Rodríguez 2016: 154).

Otra de las críticas que se ha hecho respecto al modelo del GAT, ha sido específicamente sobre su conformación, pues algunos grupos de familiares y organizaciones civiles se han manifestado en contra del hecho de que en el GAT solo se cuente con representación de FUUNDEC, dejando fuera al resto de organizaciones (Rodríguez 2016: 153). No obstante, la razón por la que, en un inicio, el GAT solo tenía representación del colectivo FUUNDEC – FUUNDEM, así como de las organizaciones que los asesoran y acompañan, fue porque, cuando se planteó la conformación del GAT, únicamente existía dicho colectivo como unión de familiares de personas desaparecidas en Coahuila, por lo que el hecho de que otros colectivos no contaran con representantes dentro del GAT, no fue una decisión arbitraria de los actores del modelo, sino que fue en atención de la realidad, que en ese momento, se daba en la entidad.

Segunda Parte
LA AGENDA DE TRABAJO DEL GAT
LECCIONES APRENDIDAS: LOGROS Y AVANCES

I. EL FORO INTERNACIONAL SOBRE DESAPARICIONES FORZADAS E INVOLUNTARIAS EN MÉXICO (2013)

1. La participación de las víctimas

El Foro Internacional sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias en México[23] fue un evento precursor en materia de desapariciones forzadas e involuntarias en el estado de Coahuila y México. Se llevó a cabo los días 5, 6 y 7 de junio del año 2013, en la Universidad Autónoma de Coahuila[24], en la ciudad de Saltillo, Coahuila. El objeto principal del Foro fue convocar a las víctimas a participar en la discusión de la implementación de las políticas públicas y presupuestales para la garantía y protección de los derechos humanos, tanto de las víctimas directas como las víctimas indirectas de desapariciones forzadas e involuntarias.

La primera propuesta de realizar el Foro se dio en la audiencia bimestral de fecha 6 de abril, en el año 2013, por iniciativa de FUUNDEC y el Gobernador del Estado de Coahuila, quienes, en razón de dar cumplimiento a las recomendaciones formuladas por el GAT, en sus tres primeros informes, comprometiéndose, por lo tanto, gobierno y familias a ser los convocantes de dicho evento. En el mismo sentido, se sumaron como co-convocantes las organizaciones civiles de Derechos Humanos que acompañan el proceso, el Centro de Derechos Humanos Juan Gerardi, el Centro de Derechos Humanos Victoria Diez, y el Centro de Derechos Humanos Fray Juan de Larios.

De igual manera, para la realización del Foro se contó con el apoyo de otras instituciones gubernamentales y de organismos internacionales, como lo fueron: la Secretaria de Gobernación[25]; la Procuraduría General de la República[26]; Províctima; la LXII Legislatura de la Cámara de Diputados; la LXII Legislatura de la Cámara de Senadores; la UAdeC, la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal[27]; la Comisión Nacional de Derechos Humanos[28] y la Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos[29] (GAT 2013).

---

[23] En adelante el Foro.
[24] En adelante UAdeC.
[25] En adelante SEGOB.
[26] En adelante PGR.
[27] En adelante CDHDF.
[28] En adelante CNDH.
[29] En adelante ONU-DH.

2. El papel de la academia en la defensa de los derechos depersonas desaparecidas

La UAdeC con apego a la misión de contribuir en la atención de los problemas que aquejan a la sociedad, solidariamente abrió sus puertas para la realización del primer Foro en México sobre el tema de desapariciones forzadas e involuntarias. El Foro representó para la Universidad un firme compromiso, de diálogo, apertura y unidad, destacando, sobre todo el esfuerzo que el gobierno estatal, sociedad civil y organismos internacionales, realizaron, coordinadamente, a fin de llevar a cabo un foro de talla internacional con presencia de países de América Latina y Europa (UAdeC, 2013). Tal hecho, fue un evento histórico en la materia por ser el primero en el estado de Coahuila e incluso en México.

3. La relatoría del Foro

El tema principal del Foro fue la desaparición forzada e involuntaria de personas en México, analizándose la problemática desde la perspectiva internacional y de los derechos humanos, con la finalidad de generar acuerdos que acelerasen la atención y el esclarecimiento inmediato de las desapariciones en México. Las y los participantes coincidieron en que "el Estado Mexicano debía reconocer la emergencia humanitaria ante la ola de desapariciones que ha hecho víctimas, a entre 24 mil y 70 mil personas" (FUUNDEC 2013). También se destacó que, en el caso de los migrantes, las cifras eran aún desconocidas; así como la necesidad de crear mecanismos para combatir estas y demás violaciones de derechos humanos.

En el Foro se enfatizó por parte de las familias, la falta de confianza y credibilidad en relación a la veracidad y los mecanismos de investigación y búsqueda del gobierno maxicano. De tal forma que Rupert Knox, investigador de Amnistía Internacional México[30] recalcó que "México es un país con todas las posibilidades de solucionar esta tragedia humanitaria, pero es necesario que haya un cambio en la actuación de las autoridades". En el mismo sentido, las familias organizadas reafirmaron en el Foro su ánimo para colaborar con las autoridades en la búsqueda e investigación de los desaparecidos; para mejorar el marco legal; y para que los programas de atención integral se formulen con base en sus propias y urgentes necesidades (FUUNDEC 2013).

4. La creación de las mesas de trabajo

El impacto del evento trajo como resultado la creación de tres mesas de trabajo integradas por los principales actores que asistieron al Foro. Esas mesas tuvieron la finalidad de analizar con profundidad los temas que inquietaban a las familias de personas desaparecidas, siendo las temáticas de las mesas las siguientes: Búsqueda e Investigación y Acceso a la Justicia; Armonización Legislativa; y Atención Humanitaria. Todas ellas siguen activas hasta la fecha y sus trabajos han sido monitoreados en

[30] En adelante AI.

audiencias bimestrales entre las familias, el gobierno del estado de Coahuila y dependencias federales como la SEGOB y la PGR (FUUNDEC 2013).

II. LA MESA DE ARMONIZACIÓN LEGISLATIVA

En la mesa de armonización legislativa se resaltó la problemática de falta de instrumentos jurídicos, a nivel federal como estatal, que contemplaran normas de protección a los derechos humanos de las personas desaparecidas y sus familiares. Por lo tanto, para tener un mejor marco legislativo en México, las familias propusieron, primero, crear a nivel federal y estatal la figura de Declaración de Ausencia por Desaparición de Persona; segundo, implementar los derechos contenidos en la Ley de Víctimas; y tercero, garantizar la participación de las víctimas y de las organizaciones de la sociedad civil en el debate de reglamento de la Ley de Registro Nacional de Personas Extraviadas y Desaparecidas (FUUNDEC 2013).

Parte de las propuestas de las familias en la mesa de armonización legislativa se concentraron en la necesidad de expedir a nivel federal un marco normativo para prevenir, investigar, sancionar y erradicar la desaparición de personas, modificar el tipo penal del artículo 215 A del Código Penal Federal; crear un nuevo tipo penal en el que se castigara la desaparición de personas en el que el sujeto activo sea un particular que no cuente con la aquiescencia o el consentimiento de un funcionario público; crear una Ley General de Desaparición de Personas; y que el Estado Mexicano reconociera la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada de la Organización de las Naciones Unidas (FUUNDEC 2013).

A continuación, se describen las reformas constitucionales a nivel federal y estatal, las cuales impulsaron la armonización legislativa en el rubro.

1. La reforma constitucional

a. Proceso de elaboración

1) Nivel Federal

Se estableció en el Código Penal Federal que la desaparición forzada es un delito autónomo, y que el delito solo se encontraba tipificado en la legislación penal de siete estados (Aguascalientes, Chiapas, Chihuahua, Durango, Distrito Federal, Nayarit y Oaxaca), mientras que en los 25 restantes no se encontraba tipificada, lo cual mostraba la falta de armonización entre la legislación penal de la Federación y de los Estados que ya habían tipificado la desaparición forzada como delito (Congreso de la Unión, 2014). Las reformas constitucionales en materia de desaparición forzada que se han dado en la Carta Magna son respecto a los artículos 19°; 20°; y 73°, reformas que se mencionarán más adelante.

El 14 de julio del año 2011, se reformaron los artículos 19 y 20 de la CPEUM , el primero para garantizar la protección de los datos personales y el segundo para ordenar la

imposición de la prisión preventiva en casos de delincuencia organizada. Asimismo, desde el 12 de abril del 2011, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) presentó un proyecto para reformar diversas disposiciones de la CPEUM, entre las cuales se encontraba el artículo 73 fracción XXI, inciso a). Durante el proceso también intervinieron el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), resultando, gracias a la suma de esfuerzos, el 10 de julio de 2015, la publicación en el Periódico Oficial de la Federación de la reforma que da facultad al Congreso de la Unión para legislar en materia de desaparición forzada (Congreso de la Unión 2012: 1).

2) Nivel Estatal

En fecha 26 de junio de 2012, se inició una reforma[31] a la Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza[32], específicamente en su artículo 7°, en el apartado de Derechos Humanos y sus Garantías. En dicha reforma se resalta la importancia de la protección de los derechos humanos y establece el marco normativo nacional e internacional de los derechos fundamentales, así como de mecanismos de protección de los derechos humanos. Así mismo, el 20 mayo de 2014, se adicionan cinco párrafos, en donde se hace hincapié de la importancia de diseñar e instrumentar medidas eficaces para buscar a las personas desaparecidas y garantizar sus derechos humanos (CPEC 1918 :2).

Así, iniciado el proceso de elaboración de la reforma en el Congreso del Estado de Coahuila, por las Comisiones de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, y el Gobernador del Estado de Coahuila, Rubén Ignacio Moreira Valdez (Congreso del Estado Independiente, Libre y Soberano de Coahuila, 2012:1) se emitieron los siguientes dictámenes:

El primero, relativo a una iniciativa de decreto por el que se reforma el artículo 7° de la CPEC; el segundo en relación a una iniciativa de decreto de Ley para la Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas del Estado de Coahuila, con la finalidad de garantizar la protección de derechos humanos de las víctimas de desaparición forzada e involuntaria; y el tercero alusivo a una iniciativa de decreto por el que se reforma el Código Penal, en materia de desaparición de personas.

b. Contenidos

1) Nivel Federal

La reforma del artículo 19° de la CPEUM, establece que el juez ordenará la prisión preventiva oficiosa en casos de delincuencia organizada; homicidio doloso; violación; secuestro; entre otros. Asimismo, el artículo 20°constitucional, apartado C fracción V, estipula el resguardo de identidad y otros datos personales en los casos de secuestro o

[31] Se entiende por reforma cualquier modificación, adición o derogación de sus textos contenidos en los títulos, capítulos, secciones, artículos, párrafos, apartados, fracciones e incisos.
[32] En adelante CPEC.

delincuencia organizada. Por otro lado, el artículo 73° fracción XXI, inciso a), faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales en materia de desaparición forzada de personas, otras formas de privación de la libertad contrarias a la ley, tortura, y de otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Diario Oficial de la Federación, 2015).

2) Nivel Estatal

El contenido de la reforma de la constitución del estado de Coahuila, sostiene en su artículo 7° que "ninguna persona será sometida a desaparición, sea ésta cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen sin la autorización, el apoyo o el consentimiento del Estado". Asimismo, sostiene que "las víctimas directas o indirectas de desapariciones forzadas o involuntarias, tienen derecho a una búsqueda inmediata y efectiva, a la localización de la persona desaparecida, a conocer la verdad, a la justicia, a la protección judicial efectiva y a la reparación integral del daño y a las garantías de no repetición". Por otro lado, se recalca la obligación del Estado de crear mecanismos eficaces e inmediatos para proteger a las personas contra las desapariciones (CPEC 1918: 4).

En suma, se establece que las personas desaparecidas tienen derecho a continuar con su personalidad jurídica, con el fin de garantizar el ejercicio de todos sus derechos humanos. Asimismo, el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas apropiadas en relación con la situación legal de las personas desaparecidas cuyo paradero no haya sido esclarecido por la autoridad. La ley deberá de establecer el procedimiento para la declaración de ausencia por desaparición de personas (CPEC 1918:4).

2. La reforma del Código Penal

1) Nivel Federal

Se reformó el Código Penal Federal en el capítulo III bis, respecto a la Desaparición Forzada, en los artículos 215, A, B, C, y D. De igual manera, en el artículo 215-A, se señala la descripción del sujeto que comete el delito de desaparición forzada; en el 215-B, las consecuencias que afrontará la persona que cometa el delito de desaparición forzada; en el 215-C la sanción del servidor público sujeto activo del delito de desaparición forzada y en el 215-D, la sanción de la autoridad competente en relación al servidor público y la desaparición forzada (Código Penal 1931: 65).

2) Nivel Estatal

Por otro lado, el Código Penal de Coahuila[33] en su artículo 212 bis, de título Sanciones y Figura Típica de Desaparición de Personas, tuvo diversas reformas y adiciones relacionadas con el tema. A continuación, se enumeran los títulos de dichas reformas.

[33] El Código Penal de Coahuila entró en vigente desde 1999, y hasta octubre de 2017.

1. Circunstancias agravantes del delito de desaparición de personas;
2. Sanciones para quien oculte al infante que nazca durante la desaparición de la madre;
3. Sanciones para quien conociendo el paradero del infante nacido durante la desesperación de la madre no proporcione información para su localización;
4. Amnistía, perdón y otros beneficios que las leyes establecen para el delito de desaparición de personas;
5. Excluyentes del delito de desaparición de personas; y
6. Sanciones para los servidores públicos que obstruyan la investigación.

a. Proceso de elaboración

1) Nivel Federal

El 1 de junio del 2001, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal, entre las cuales se adicionó, al Título Décimo del Código Penal Federal, un Capítulo III bis denominado "Desaparición Forzada de Personas", incluyéndose los artículos 215-A, 215-B, 215-C y 215-D (Secretaria de Gobernación 2001: 2).

Posteriormente se realizó una reforma al artículo 215-A del Código Penal Federal, con motivo de las diferentes observaciones de organismos internacionales como, la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Amnistía Internacional y Human Rights Watch. En consecuencia, se realizó una Iniciativa con Proyecto de Decreto, que se sustentó en el abordaje de esta problemática, a partir de una reconfiguración del tipo penal de desaparición forzada de personas, de acuerdo a los estándares internacionales, a fin de tener una visión amplia del tipo penal, una correcta integración en las averiguaciones previas, así como eficacia en la dictaminación de sentencias (Secretaría de Gobernación, 2016).

2) Nivel Estatal

En fecha 7 de junio del año 2013, se emitió en Coahuila la iniciativa de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Penal del Estado de Coahuila de Zaragoza, directamente relacionadas con el tema de la desaparición forzada de personas. Tal reforma fue turnada a las Comisiones de Gobernación, Puntos Constitucionales y Justicia, y de Defensa de los Derechos Humanos. En fecha 10 de septiembre del año 2013, se dio lectura al dictamen y asignándole el número 333 al Decreto (Periódico Oficial del Gobierno del Estado, 2013).

b. Contenidos

1) Nivel Federal.

El contenido del artículo 215 del Código Penal Federal dispone la sanción del delito de desaparición forzada, así como su agravante, en caso de que sea cometido por un servidor público. A continuación, se hace mención de los contenidos principales de cada punto.

Primero, en el artículo 215-A, se señala que "comete el delito de desaparición forzada de personas, el servidor público que, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención" (Código Penal 1931: 65).

Segundo, en el artículo 215-B, se establece que la sanción a imponer a quienes comentan el delito de desaparición forzada, será de cinco a cuarenta años de prisión. También se agrega que "[s]i la víctima fuere liberada espontáneamente dentro de los tres días siguientes a su detención la pena será de ocho meses a cuatro años de prisión, sin perjuicio de aplicar la que corresponda a actos ejecutados u omitidos que constituyan por sí mismos delitos" (Código Penal 1931: 65).

Tercero, en el artículo 215-C, se establece la responsabilidad penal de un servidor público que haya sido sentenciado por el delito de desaparición forzada, al cual se le destituirá del cargo y se le inhabilitará de uno a veinte años para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo públicos.

Por último, en el artículo 215-D, se menciona que en caso de que haya oposición, o negativa de una autoridad responsable en acceder de forma libre o inmediata a un lugar donde haya motivos para creer que se pueda encontrar a una persona desaparecida, el servidor público o quien esté a cargo por parte de la autoridad será sancionado con la destitución de su cargo, comisión o empleo. (Código Penal 1931: 65).

2) Nivel Estatal

En Coahuila, con la reforma del Código Penal, se añadió la duración de la pena de prisión para el delito de desaparición forzada. Para ello se agregó el artículo 212 bis, de sanciones y figura típica de desaparición de persona; el artículo 212 bis-1, de circunstancias agravantes del delito de desaparición de personas; artículo 212 bis-2, de sanciones para quien oculte al infante que nazca durante la desaparición de la madre; el artículo 212 bis-3, de sanciones para quien conociendo el paradero del infante nacido durante la desaparición de la madre no proporcione información para su localización; el artículo 212 bis-4, de amnistía, perdón y otros beneficios que las leyes establecen para el delito de desaparición de personas; artículo 212 bis-5, sobre las excluyentes del delito

de desaparición de personas; así como el artículo 212 bis-6, respecto a las sanciones para los servidores públicos que obstruyan la investigación.

Así, con la reforma al Código Penal de Coahuila, la pena por el delito de desaparición forzada, puede variar entre 10 y 60 años para la persona o servidor público que participe en la privación de libertad de una persona, sustrayéndola con ello de la protección de la ley. Asimismo, en el artículo 212 bis-4, se establece que "quien cometa el delito de desaparición de personas no tendrá derecho a gozar del perdón (…), amnistía, indulto o cualquier otro beneficio que las leyes respectivas establezcan". También en el artículo 212 bis-5, se menciona que "no podrán invocarse como causas excluyentes del delito de desaparición de personas, la obediencia por razones de jerarquía, las órdenes o instrucciones recibidas por superiores o circunstancias como inseguridad pública, inestabilidad política interna, o cualquier otra emergencia"

En el último artículo agregado, se añade que "los servidores públicos que teniendo a su cargo la investigación del delito de desaparición y obstruyan la misma, se les aplicará una pena de 5 a 10 años de prisión, además de la inhabilitación vitalicia para el desempeño de un cargo público".

3. La Ley de Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas

En el año 2014, acompañado de los titulares de los Poderes Legislativo y Judicial; el representante en México del Alto Comisionado para los Derechos Humanos; el Procurador General de Justicia; el Subprocurador para la Investigación y Búsqueda de Personas no Localizadas, Atención a Víctimas, Ofendidos y Testigos; e integrantes de FUUNDEC, el titular del Ejecutivo promulgó la Ley para la Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas en Coahuila (Gobierno del Estado de Coahuila 2014).

Así, dicha Ley ha sido uno de los principales logros concretados mediante el modelo de diálogo e interlocución entre Familias y Gobierno, ya que, con la participación activa de familiares de personas desaparecidas, fue posible conocer los distintos problemas a los que se enfrentaban, respecto a la protección de los derechos de su ser querido desaparecido.

a. Proceso de elaboración

En el contexto de desaparición forzada e involuntaria de personas en Coahuila, miles de familias se quedaron en el desamparo y en el olvido por las autoridades al no poder tener un fundamento legal que reconociera la ausencia de sus familiares desaparecidos. Para ello, se inició el proceso de elaboración de la Ley de Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas, la cual se sometió a discusión en diversas mesas de trabajo con grupos de familias de personas desaparecidas, sociedad civil, instituciones públicas como la CEAV Coahuila, y con el apoyo de la ONU-DH y del CICR, ello, con la finalidad de garantizar y proteger los derechos de las víctimas (FUUNDEC, 2016).

b. Contenidos

En el artículo 1° de la Ley de Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas para el Estado de Coahuila de Zaragoza, se establece su objeto:

> "reconocer y garantizar los derechos a la identidad y personalidad jurídica de la víctima sometida a desaparición y otorgar las medidas apropiadas para asegurar la protección más amplia a sus familiares o cualquier persona que tenga una relación afectiva inmediata y cotidiana con la víctima" (Congreso del Estado de Coahuila 2014: 1).

Los efectos de la Declaración de Ausencia por Desaparición de Personas se establecen en el artículo 10, de la Ley, los cuales son:

1. Garantizar y asegurar la continuidad de la personalidad jurídica de la persona desaparecida;
2. Garantizar la conservación de la patria potestad de la persona desaparecida en relación con los hijos menores bajo el principio del interés superior de la niñez.
3. Garantizar la protección del patrimonio de la persona desaparecida, incluyendo los bienes adquiridos a crédito y cuyos plazos de amortización se encuentren vigentes;
4. Garantizar la protección de los derechos de la familia y de los hijos menores a percibir los salarios y prestaciones, así como demás derechos humanos de las personas desaparecidas y sus familias;
5. Declarar la inexigibilidad temporal de deberes o responsabilidades que la persona desaparecida tenía a su cargo, cuando se ejerciten acciones jurídicas que afecten los intereses o derechos de la persona desaparecida;
6. Toda medida apropiada que resulte necesaria y útil para salvaguardar los derechos de la persona desaparecida y su círculo familiar o personal afectivo; y
7. Los demás aplicables en otras figuras de la legislación civil del Estado y que sean solicitados por los sujetos legitimados en la presente ley" (Congreso del Estado de Coahuila 2014: 1)

4. La Ley de Localización, Recuperación e Identificación Forense de Personas

En aras de garantizar los derechos humanos de todas las personas desaparecidas, el Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, diseñó una Ley que tiene la finalidad de localizar a todas las personas desaparecidas y esclarecer su paradero. Asimismo,

contiene las acciones necesarias para la identificación de los restos humanos que se encuentran en su territorio, contribuyendo así a la verdad, la justicia y la reparación de víctimas (Periódico Oficial del Estado de Coahuila 2016).

Es menester mencionar que esta Ley es la primera en México en regular la obligación de las autoridades de identificar los restos de personas fallecidas y garantizar su restitución digna a las familias.

a. Proceso de elaboración

En 2014, el Estado de Coahuila incorporó a su Constitución el derecho a no ser sometido a desaparición, así como la correspondiente obligación del Estado de adoptar todas las medidas para proteger a las personas contra las desapariciones y la obligación de realizar una búsqueda inmediata y efectiva. También incluyó el deber de localizar a la persona desaparecida, el derecho de las víctimas de conocer la verdad, obtener justicia, contar con protección judicial efectiva, asegurar la reparación integral del daño y las garantías de no repetición (FUUNDEC, 2016).

Desde entonces se han adoptado diversas medidas legislativas y de política pública para cumplir con estas obligaciones. De igual manera, el estado de Coahuila ha expresado su voluntad de continuar trabajando hasta que todas las personas desaparecidas hayan sido localizadas, o su suerte y paradero hayan sido plenamente esclarecidos y se garanticen los derechos a la justicia, a la verdad y a la reparación integral del daño (FUUNDEC, 2016).

La elaboración de la Ley, fue el primer ejercicio en el cual se contó con la participación activa, incluyendo desde la propuesta de metodología de trabajo, hasta la redacción de artículos, de familiares de personas desaparecidas, miembros de los, hasta entonces, cuatro colectivos existentes en la entidad.

b. Contenidos

Para comenzar, es necesario recalcar que en el artículo 2 de Ley para Localización, Recuperación e Identificación Forense de Personas, se establece que la Ley:

> "tiene por objeto reconocer y garantizar el derecho a la plena identificación de todas las personas que hayan fallecido en el Estado de Coahuila de Zaragoza o cuyos restos pudieran encontrarse en el territorio del Estado, y los derechos de las familias de las personas desaparecidas en los procesos de búsqueda, localización, recuperación, identificación forense, notificación y entrega de restos humanos" (Periódico Oficial del Estado de Coahuila 2016: 1).

Asimismo, entre los artículos de la Ley, destaca el artículo 22, cuyo título refiere la entrega de restos de la persona fallecida a su familia, el cual establece que:

> "la Procuraduría asegurará por sí misma, o en colaboración con otras autoridades, todos los elementos necesarios para la recuperación, traslado, entrega, tratamiento y, en su caso,

> inhumación de los restos humanos, incluyendo la cobertura de los gastos funerarios, de conformidad con el deseo de las familias en cualquier lugar de la República Mexicana, garantizando en todo momento el respeto y dignidad de las familias y de la persona fallecida" (Periódico Oficial del Estado de Coahuila 2016: 22).

De igual manera, dentro de los principales aspectos contenidos en la Ley se encuentra el capítulo II, referente a la Gestión de Información, señalándose en el artículo 29 que:

> "el sistema de gestión de información de personas desaparecidas y fallecidas sin identificar del Estado de Coahuila debe de tener como objeto el contribuir, por medio de la recopilación, almacenamiento, concentración y procesamiento de información veraz, oportunidad y útil en la búsqueda efectiva y localización de personas desaparecidas y, en los casos de las personas fallecidas, en su plena identificación y la entrega digna de sus restos a sus familiares" (Periódico Oficial del Estado de Coahuila 2016: 26).

Es importante señalar que para aplicar la Ley se requiere una estricta y organizada captura de la información en el Registro de Personas Desaparecidas sin Identificar. Por ello la Mesa de Coordinación Forense es la encargada de supervisar el buen funcionamiento e implementación del mismo, así como del Plan Estatal de Exhumación e Identificación de Casos Previamente Procesados[34] y los planes de exhumación e identificación que se generen de acuerdo a lo señalado por la Ley y de conformidad con los lineamientos y protocolos aprobados para ello.

III. La mesa de atención social a las familias

La implementación de esta mesa surge debido a la necesidad de que los familiares compartieran su experiencia en relación con el impacto de la desaparición de uno o varios de sus familiares. En las distintas reuniones de la mesa, se ha resaltado el supuesto en el que la persona desaparecida cumple el rol de proveedor en la familia, y ésta como consecuencia sufre un proceso de deterioro económico de manera directa e inmediata. Por otro lado, cuando la víctima no es sostén familiar, las acciones de búsqueda, demeritan la economía familiar de manera directa, pero a mediano o largo plazo, dependiendo de los recursos con los que cuentan (Fuundec 2013).

Entre las propuestas que se han elaborado mediante la mesa, se encuentran las siguientes:

1. Diseñar e implementar como política de Estado el Programa Integral de Atención a Familiares de Personas Desaparecidas[35];

[34] Se compone de las fases y recursos establecidos para realizar el proceso excepcional de localización, recuperación e identificación forense de restos inhumados sin identificar en panteones municipales del Estado de Coahuila de Zaragoza (Ley para Localización, Recuperación e Identificación Forense de Personas 2016: 4).
[35] En adelante Profade.

2. Brindar atención integral a víctimas con perspectiva psicosocial, orientada a reconstruir el tejido social, romper el aislamiento de las víctimas y generar un clima social de validación del sufrimiento de las víctimas; y

3. Propiciar una visión transformadora orientada a la no repetición de los hechos (FUUNDEC 2013).

1. El Decreto del Programa de Atención Integral a Familiares de Desaparecidos (PROFADE)

Como resultado del Foro y del posterior trabajo en la Mesa de Atención Humanitaria y la Mesa de Armonización Legislativa, respectivamente, el 11 de diciembre de 2013, se publicó en el Periódico Oficial del Estado, el Decreto por el cual se creó el PROFADE, y el 20 de mayo de 2014, se publicó en el Periódico Oficial de Coahuila, el paquete de reformas a la Constitución del Estado, el Código Penal y la Ley de Declaración de Ausencia por Desaparición del Estado para la prohibición y atención a la desaparición de personas.

Así, se determinó que el PROFADE tiene por objeto garantizar por parte del Estado, el derecho a una reparación integral para las víctimas, en especial de los familiares de personas desaparecidas, asegurando prioritariamente siete derechos: el derecho a la alimentación; a la salud; a la educación; a la vivienda; al trabajo; el acceso a la justicia; y el derecho a la verdad. Sin embargo, también se señaló en el decreto que pueden ser abordados otros derechos que resultaren vulnerados u obstaculizados por la desaparición forzada.

2. El Diagnóstico de necesidades de las familias

Con la finalidad de conocer las diferentes necesidades y problemáticas a las que se enfrentan los familiares de las personas desaparecidas en Coahuila, en marzo del año 2016, la Academia Interamericana de Derechos Humanos[36], en colaboración con la CEAV Coahuila y la Facultad de Psicología de la UAdeC realizaron un Diagnóstico de necesidades para la implementación del PROFADE.

Para su elaboración se aplicó un cuestionario a noventa y cuatro familias de diferentes regiones del estado de Coahuila, con mayor incidencia en la desaparición de personas. El cuestionario se centró principalmente en conocer el ejercicio de los derechos a la alimentación, educación, salud, vivienda, trabajo, acceso a la justicia y derecho a la verdad. Con el diagnóstico, también se describió el perfil sociodemográfico de las personas desaparecidas en Coahuila, ello mediante el análisis de los datos contenidos en el RNPED.

Fue así que, a través de las entrevistas se concluyó que, de los siete derechos analizados, en cinco de ellos, más de la mitad de los entrevistados mostró dificultades para ejercerlos. El único que no alcanzó el 50% fue el derecho a la educación. Lo anterior

[36] En adelante Academia IDH.

indica que existen obstáculos importantes a la hora de acceder a cualquiera de estos derechos, por lo que es necesario reforzar la intervención del Estado en la protección y garantía de esos derechos (Academia IDH 2016: 13).

Para mayor claridad en la explicación, a continuación, se hace una breve descripción de la problemática de cada derecho:

a) Derecho a la alimentación. Se encontró que muchos hogares han mermado sus ingresos, ya que generalmente el principal proveedor de la familia era la persona desaparecida, de modo que se ha visto afectado su poder adquisitivo en torno a determinados alimentos, por lo que es claro que un número importante de familias ha tenido que llevar considerables sacrificios en su alimentación.

b) Derecho a la salud. Se concluyó que luego de la desaparición de un ser querido, sus familiares sufren impactos negativos en la salud física y psicológica. De igual manera, la pérdida del acceso a la seguridad social y a los servicios de salud afecta el bienestar de la persona y de toda la familia en general. Las principales enfermedades que se han presentado en los familiares de personas desaparecidas son: la diabetes; hipertensión; esclerosis; insuficiencia renal; parkinson; alzheimer; e incluso cáncer. Asimismo, debido a que las familias de las personas desaparecidas se encuentran en constante estrés y tensión, existe una alta probabilidad de que se puedan presentar crisis y emergencias médicas cuya atención tienen un elevado costo económico.

c) Derecho de la educación. Se determinó que es el derecho que menores dificultades ha presentado en su ejercicio. Entre los problemas que se identificaron por el impacto de la desaparición de los seres queridos es que afecta de manera negativa el desempeño escolar de los niños y jóvenes, pues al no sentirse seguros en su residencia, deciden mudarse y eso implica cambiarse a otro plantel o en el peor de los casos abandonar sus estudios.

d) Derecho a la vivienda. Se encontró que la mayoría de las familias no tienen una casa propia, por lo que se encuentran en una situación de riesgo al no tener garantizado un techo donde vivir, otros al tener que rentar casa, y otros más que tiene deudas económicas con INFONAVIT[37] o bien con algún banco.

e) Derecho al trabajo. En la mayoría de los casos, las personas que se encuentran desaparecidas eran el principal sostén económico de la familia, por lo que otro miembro de la familia tuvo que asumir este rol. En muchos casos se incrementaron las deudas familiares a tiendas departamentales, bancos, otro tipo de instituciones, o bien a familiares o amigos.

f) Derecho a la verdad, acceso a la justicia y a la reparación del daño. Las familias de las personas desaparecidas se enfrentan a diferentes problemas a la hora de acudir

[37] Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

a las autoridades, a pesar de las denuncias y del seguimiento que les dan a los casos, muy pocos presentan avances en las investigaciones y los casos resueltos son prácticamente nulos.

g) El diagnóstico adiciona que además del acceso a la justicia, es muy importante la conservación de la memoria histórica de la investigación, la cual se refiere a la obligación de las autoridades a la preservación de los archivos relativos a las violaciones de los derechos humanos, así como a respetar y garantizar el derecho de acceder a los mismos.

En referencia a los seis derechos anteriormente señalados la Academia IDH estableció propuestas concretas de atención, mediante acciones preferentes:

a) Una propuesta para apoyar a las familias en su alimentación, es que el Gobierno a través de la Secretaría de Desarrollo Social implemente un programa de provisión de tarjetas electrónicas de vales de despensa, que se entreguen a un miembro de cada familia y se les deposite una cantidad de vales cada mes;

b) Para responder a la problemática de salud, se propuso que la Secretaría de Salud del Estado de Coahuila implemente un programa de revisiones médicas periódicas dirigidas a los familiares de las personas desaparecidas (independientemente si están afiliados a un esquema de seguridad social). Asimismo, el gobierno podría crear a través de PROFADE un fondo para costear las intervenciones médicas que requieran en el marco de dichas emergencias;

c) Sobre el derecho a la educación se propuso crear un programa de asesoría escolar después de clase, condonación del pago de inscripción y de cuotas escolares, así como la provisión de útiles escolares al inicio de cada ciclo, entre otros;

d) En el derecho al trabajo, lo ideal sería crear una bolsa de trabajo para familiares de desparecidos, donde el personal de la CEAV ayude a la elaboración de su currículum, así como hacer un programa de concientización para empleadores. Además, es importante hacer una estrategia de acompañamiento en la realización de los trámites de cobro de pensiones o prestaciones laborales;

e) Asimismo, se propuso que los asesores jurídicos de CEAV estudien los casos en particular y se pueda diseñar en conjunto con las familias una estrategia que se pueda presentar al INFONAVIT o al Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado[38] a fin de crear un padrón de casas de renta a bajo precio, renegociar los adeudos de servicios que han sido suspendidos (agua, luz o gas), así como crear una estancia temporal para las familias que han tenido que dejar su hogar, etc;

[38] En adelante FOVISSSTE.

f) Por otro lado, los entrevistados recomendaron que se les dé una capacitación a los funcionarios que se encargan tanto de la atención a las familias, como de la búsqueda de personas; y

g) Sobre el derecho a la verdad, se propuso permitir que las familias participen activamente en el esclarecimiento de los hechos, y que se les permita expresar su opinión cuando sus intereses sean afectados. De igual manera, se deben de generar mecanismos para la investigación independiente, así como garantizar el derecho a la protección de datos personales y la confidencialidad de las víctimas.

Como ha podido observarse, las propuestas anteriores presentan diferentes grados de complejidad, por lo que en algunas de ellas se tendrá que seguir un proceso más largo para su implementación, ya sea porque se requiere un mayor número de recursos, cambios legales o bien el acuerdo de varias dependencias.

3. Las reglas de operación y su implementación

El 2 de mayo de 2017, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Coahuila, las reglas de operación del PROFADE, las cuales constan de 27° artículos. Previo a la publicación, en el diseño y propuesta de las reglas, participaron los cuatro grupos de familias que en ese momento existían[39], así como el gobierno del Estado de Coahuila, principalmente a través de la CEAV. Así las reglas de operación fueron creadas con la finalidad de determinar de manera conjunta el funcionamiento del propio comité y de los organismos que lo auxilian[40] en la implementación de sus decisiones, así como para garantizar la puesta en marcha de acciones preferentes, programas y políticas públicas para garantizar los derechos de las familias en materia de acceso a la justicia, alimentación, educación, salud, trabajo y vivienda, o bien cualquier otro derecho de las familias de las personas desaparecidas (Periódico Oficial 2017: 2).

Además, en las reglas de operación se establece la función del comité técnico, el cual está integrado por representantes de los grupos de familias de las personas desaparecidas, así como de instituciones gubernamentales del Estado de Coahuila. Dicho comité es el órgano encargado de analizar y vigilar la aplicación del PROFADE, con la finalidad de emitir recomendaciones e informes especiales al Ejecutivo del Estado para el establecimiento de políticas públicas sobre el objeto, fines y acciones de este programa. Asimismo, en los lineamientos sobre el PROFADE también se mencionan los tipos de beneficios a los que se puede acceder; el procedimiento de acceso al programa; los casos en que se niega la prestación del programa; así como la institución encargada de realizar las gestiones y distribuir los recursos económicos a las familias de personas desaparecidas, siendo ésta, la CEAV Coahuila.

[39] FUUNDEC-FUNDEM; Familias Unidas en la Búsqueda y Localización de Personas Desaparecidas A.C.; GRUPO VI.D.A. Laguna A.C.; y Alas de Esperanza Allende Coahuila.
[40] La CEAV-Coahuila, así como la Unidad de Derechos Humanos y las diferentes Secretarías del Estado de Coahuila.

4. La evaluación y los resultados

Si bien, a la fecha no existe una evaluación y resultados finales sobre la operación del PROFADE, las atenciones a los distintos derechos contemplados en el programa se han facilitado luego de su puesta en marcha, a pesar del limitado fondo económico de tan solo $1, 500,000.00 pesos mexicanos, autorizados por parte del Estado de Coahuila para en agosto del 2017.

IV. LA MESA DE INVESTIGACIÓN Y BÚSQUEDA

En la mesa de búsqueda de personas desaparecidas, las y los participantes reconocieron como base para la discusión y construcción de propuestas, que, en el contexto mexicano, la mayoría de las ocasiones la autoridad permanece indiferente ante la desaparición de personas. De tal forma que, una persona desaparecida puede ser trasladada de inmediato, o en pocas horas, por grandes distancias, lo que genera un colapso de competencias y jurisdicciones en todos los niveles de la función pública. En consecuencia, las familias han mantenido las sospechas de que la renuencia a la búsqueda efectiva tiene al menos tres explicaciones: a) temor a la delincuencia organizada; b) incapacidad de las autoridades; y c) colusión con la delincuencia (FUUNDEC 2013).

Como es bien sabido, el acceso a la justicia es un derecho fundamental para los familiares de las víctimas, no obstante, ha sido un importante reto poder acceder al mismo, derivado de la falta de tipificación jurídica en México y de la ausencia de asesoramiento en materia de derechos humanos. Por lo tanto, en esta mesa, se consideró que la búsqueda de una persona desaparecida gira en torno a la ubicación inmediata de su paradero, y que esa serie de acciones debería ser realizada por diversas instancias del Estado (FUUNDEC 2013).

Asimismo, en la mesa se han realizado diversas propuestas dentro de las cuales resaltan:

1. Realizar una búsqueda inmediata de las personas reportadas como desaparecidas;

2. Crear un convenio para obtener información telefónica local y nacional de manera inmediata en casos de desaparición;

3. Garantizar el acceso de las familias a la investigación y al expediente jurídico;

4. Hacer un modelo tripartito, entre víctimas, Ministerio Público y organizaciones de la sociedad civil; y

5. Visibilizar a las personas migrantes víctimas de desaparición, quienes son doblemente vulneradas por su condición migratoria (FUUNDEC 2013).

No obstante, para lograr mayores resultados, así como la especialización en la atención de los temas relacionados con la búsqueda, se decidió establecer, como metodología de trabajo, la implementación de sub mesas, siendo las siguientes: 1. Sub mesa de investigación; 2. Sub mesa de búsqueda en vida; y Sub mesa forense. Los principales avances alcanzados en las tres diferentes sub mesas, serán expuestos en los siguientes puntos.

1. Sub-mesa de investigación

A fin de fortalecer e impulsar la especialización de la Fiscalía de Personas Desaparecidas, en materia criminal, se acordó, con el apoyo de *Open Society Justice Initiative* y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, que se realizaran dos consultorías con tres expertos colombianos, a quienes se les dio la facultad de realizar un análisis del trabajo ya realizado por parte de la Fiscalía y así emitir una serie de recomendaciones, observaciones y conclusiones con para hacer más eficiente y eficaz su servicio y metodología de trabajo en la investigación de los hechos ocurridos en materia de desaparición forzada.

Dentro de los resultados obtenidos en la sub mesa de investigación se encuentran los siguientes:

a. La Fiscalía de Personas Desaparecidas

La Subprocuraduría para la Investigación y Búsqueda de Personas no Localizadas se creó por Decreto, en el mes de abril del 2012. Sin embargo, en el año 2017, debido a las recomendaciones emitidas por la primera consultoría de los expertos colombianos, se decidió cambiar el nombre, para denominarse Fiscalía de Personas Desaparecidas. La Fiscalía de Personas Desaparecidas tiene la finalidad de coordinar a los Agentes del Ministerio Público en la investigación y persecución de los delitos relacionados con la desaparición de personas, así como al personal policial, pericial y administrativo a su cargo.

Las principales atribuciones de la Fiscalía de Personas Desaparecidas son:

1. Investigar por sí mismo o a través de los Agentes del Ministerio Público comisionados para tal efecto, las denuncias relativas a la desaparición de personas;

2. El control de las averiguaciones previas iniciadas y turnadas a las Agencias del Ministerio Público adscritas a la FGJE; y

3. Establecer mecanismos de coordinación y de interrelación con las autoridades estatales, federales y municipales, así como informar al Fiscal Ministerial de Investigación y Operación Policial sobre los asuntos encomendados a la FGJE.

b. La revisión de casos

Uno de los objetivos principales de la Fiscalía Especial de Personas Desaparecidas es dar atención integral a las víctimas y familiares de personas desaparecidas. Para ello se han implementado mecanismos de revisión de casos o expedientes, con la participación de cada uno de los colectivos de cuyo caso se trate. En las revisiones, el Ministerio Público informa el estatus del expediente y responde a diversos cuestionamientos de las familias. Así mismo, se han realizado reuniones de revisión con los Ministerios Públicos adscritos a la Fiscalía de Personas Desaparecidas de casos prioritarios, junto con los tres expertos consultores colombianos (Fiscalía de Personas Desaparecidas 2017: 1).

Es importante mencionar que, hasta noviembre de 2017, en Coahuila se tienen 458 casos reportados de personas no identificadas en el Sistema de Gestión de Información de Personas Desaparecidas y Personas Fallecidas. De los 458 cuerpos sin identificar de 2006 a diciembre de 2014, 83 expedientes están tipificados como prioridad uno, sin llegar al perfil genético, es decir que cuentan con identificación de huellas dactilares y datos que aportan a la investigación. Por otro lado, los casos clasificados en prioridad dos, carecen de huellas dactilares u otra información que enriquezca el expediente, lo cual hace imposible incluir los datos en el sistema *Automated Fingerprint Identification System*[41], el cual es un sistema informático que permite la captura, consulta y comparación automática de huellas dactilares a fin de que existan diligencias que ayuden a un reconocimiento entre los datos identificados y las familias (Diócesis de Saltillo).

Algunos de los resultados de las indagatorias son: 155 cadáveres masculinos, 15 femeninos, 7 indeterminados, 6 de los que no se tienen datos. Entre las características de los restos humanos se encontraron 43 con tatuajes (Diócesis de Saltillo).

c. Diagnóstico de la procuración de justicia

A partir el Programa Estatal de Procuración de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza, del año 2011 al año 2017, se realizó un diagnostico que concluyó que la procuración de justicia atraviesa por una crisis tanto a nivel nacional como estatal. Se hizo énfasis en que la ciudadanía carece de confianza en sus instituciones. También se halló que, debido a la ubicación del estado de Coahuila, la entidad es muy propensa al paso del tráfico de drogas, armas, personas y dinero de procedencia ilegal, lo cual crea una problemática de seguridad compleja. Por lo tanto, el Gobierno de Coahuila tiene el reto de la implementación del nuevo sistema de justicia penal, que implica no solo reformas sino también la creación de una policía científica para llevar a cabo investigaciones eficaces (Gobierno de Coahuila 2011: 17).

Así, uno de los objetivos estratégicos del Programa Estatal de Procuración de Justicia, tiene la finalidad de mejorar los mecanismos de investigación para ubicar a personas reportadas como no localizadas, así como brindar atención integral a sus familiares. Asimismo, se establecen siete líneas de acción, de entre las cuales resalta la que estipula

[41] AFIS.

que se deben de "crear protocolos de investigación y búsqueda de personas no localizadas conforme al nuevo sistema de justicia penal, así como de búsqueda urgente, actuación y colaboración de cuerpos policiacos, de colaboración con instituciones públicas y privada, de identificación de personas desaparecidas y de atención a víctimas y reparación del daño" (Gobierno de Coahuila 2011:29).

i. Open Society Justice Initiative

El 4 de agosto de 2015, se firmó un acuerdo - impulsado por el GAT - entre el entonces Procurador General de Justicia del Estado de Coahuila y *Open Society Justice Initiative*, para realizar, como ya se ha señalado líneas arriba, una consultoría especializada con el objeto de asistir a la PGJE en la implementación de diversas acciones en la investigación criminal del delito de desaparición forzada de personas y la búsqueda de personas desaparecidas. En el mismo sentido, se acordó realizar un análisis de las investigaciones iniciadas en la PGJE por el delito de desaparición forzada de personas y búsqueda de personas desaparecidas, con el fin de determinar el *modus operandi* o formas de ejecución del delito, para la elaboración de prácticas o patrones de desaparición de personas (Gobierno de Coahuila 2015).

En consecuencia, se realizó un diagnóstico general de las actuaciones de búsqueda de personas, y la revisión de los expedientes de los casos, en el que se identificó la debilidad estructural de la procuración de justicia, la ausencia de recursos humanos, técnicos y financieros en las investigaciones, las dificultades de coordinación interinstitucional a nivel federal y estatal en la búsqueda de los desaparecidos y en la investigación de los hechos, a la vez que se demandaba la armonización legislativa (Gobierno de Coahuila 2015).

Así mismo, otro de los compromisos de *Open Society Justice Initiative* fue realizar un análisis de las investigaciones ya iniciadas por la PGJE y de su normatividad, y también, al culminar la consultoría, emitir un informe de resultados del análisis realizado, en el que se incluyeran las recomendaciones y conclusiones que estimaran pertinentes (Gobierno de Coahuila 2015).

ii. El informe de los consultores colombianos (2015)

Como consecuencia de las observaciones de organismos internacionales de protección de derechos humanos sobre las desapariciones forzadas en el Estado de Coahuila, diversos foros y demás iniciativas, se ha llegado a la conclusión de que los esfuerzos han sido insuficientes para solucionar la problemática de desaparición forzada, y ante esta situación el Equipo Internacional de Peritos (en adelante EIP) en fecha 4 de octubre de 2015, emitieron el informe de título *Proyecto de Asistencia a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila, Subprocuraduría de Investigación y Búsqueda de Personas No Localizadas y Atención a Víctimas, Ofendidos y Testigos,* el cual tuvo como finalidad fortalecer el sistema penal en Coahuila y proponer estrategias para la búsqueda de personas no localizadas (Díaz, Vélez, Rodríguez 2015: ii).

La metodología del informe de consultores colombianos se sustentó en la revisión de los expedientes objeto de estudio y en las entrevistas y talleres con los funcionarios de la Subprocuraduría de Investigación y Búsqueda de Personas no Localizadas, en los que se evidenciaron errores en la conducción y metodología aplicada a las investigaciones de desaparición forzada (Díaz, Vélez, Rodríguez 2015: iv). Asimismo, el EIP realizó sugerencias para las autoridades correspondientes con respecto a la búsqueda, metodología, evidencia genética y químico forense, victimología y criminalística de campo. Las diversas recomendaciones y observaciones del grupo de expertos pueden consultarse en el anexo 1.

d. La reforma a la Ley Orgánica de la Procuraduría y su reglamento

En fecha 22 de enero de 2016, se hizo una reforma en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila de Zaragoza, señalándose así, en el artículo 30, que la Subprocuraduría de Personas Desaparecidas tendrá los deberes y atribuciones que le correspondan en materia de procuración de justicia, la investigación de los delitos y el análisis de la incidencia delictiva y la implementación en su caso, de acciones para prevenir y combatir los delitos relacionados con la desaparición y ausencia de personas (Periódico Oficial 2016: 4).

De igual manera, en el reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila, se previó, en fecha 8 de marzo del año 2016, la transformación de las unidades administrativas encargadas de la búsqueda de personas desaparecidas y la investigación de los hechos que motivaron la desaparición, así como los delitos conexos, a fin de contar con los mejores mecanismos de investigación para ubicar a personas reportadas como no localizadas y atender a sus familias, así como para fortalecer la atención integral a las personas que han sido víctimas u ofendidas del delito. (Periódico Oficial 2016: 4).

e. La consultoría de expertos independientes a través de Enfoque DH*, Open Society Justice Initiative* y Fray Juan de Larios

En seguimiento a la primera consultoría y con el fin de implementar las recomendaciones, se hace una segunda consultoría con un plazo mayor, ahora con el apoyo de USAID y Enfoque DH. Así, en fecha 10 de diciembre del año 2016, la PGJE, Enfoque DH, *Open Society Justice Initiative* y el Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios celebraron un acuerdo donde reflejan su intención de cooperación y la coordinación de esfuerzo para la realización de una consultoría de asistencia técnica, cuyos objetivos eran los siguientes:

i. A partir del diagnóstico de la Subprocuraduría de Personas Desaparecidas de la PGJE, proponer e implementar métodos de investigación del delito de desaparición forzada de personas y la búsqueda de personas desaparecidas;

ii. Apoyar a las víctimas y sus representantes para mejorar el acceso a la justicia, en el ejercicio de sus derechos a través de la coadyuvancia; y

iii. Vincular actividades de búsqueda de personas desaparecidas que realizan las autoridades, las familias de las personas desaparecidas y las organizaciones que los asisten en la investigación de los hechos.

La consultoría contó con tres etapas. La primera fase comprendió de enero de 2017 a febrero de 2017, en ella se actualizó el diagnóstico y definición de los criterios de priorización de casos; la segunda fase comprendió de marzo a abril del 2017, y se centró en la implementación del plan de trabajo; y la tercera fase comprendió de mayo a octubre de 2017, y consistió en continuar con la implementación del Plan de Trabajo (Procuraduría de Justicia del Estado de Coahuila 2016).

2. Sub-mesa de búsqueda

a. La Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas

La Unidad Especializada de Búsqueda Inmediata de Personas Desaparecidas (en adelante la Unidad), fue creada por acuerdo publicado en el Periódico Oficial del Estado en fecha 13 de marzo del año 2015. Su objetivo general es cumplir con el compromiso que tienen el Gobierno de Coahuila y los Servidores Públicos ante la sociedad, para establecer un Servicio de Procuración de Justicia profesional, pronta, expedita, eficaz e imparcial en la búsqueda y localización de personas reportadas como desaparecidas (Fiscalía de Personas Desaparecidas 2017). Junto con la reforma a la Ley Orgánica de la Subprocuraduría, se pretendía la creación de una Unidad que estuviera fuera de la Subprocuraduría, que se dedicara a búsqueda de larga data, sin embargo, esto no fue posible ya que las búsquedas generalmente se hacen mediante envíos de oficios de colaboración y sólo durante las primeras 96 horas.

La finalidad de la implementación y desarrollo de la Unidad es cambiar la percepción que los ciudadanos tienen sobre la procuración de justicia y hacer más eficiente la búsqueda de personas reportadas como desaparecidas en Coahuila; mejorar los mecanismos de denuncia e investigación; y fortalecer la confianza de los ciudadanos en las instancias responsables de la procuración de justicia (Fiscalía de Personas Desaparecidas 2017).

b. Las campañas de visibilización

Las campañas de visibilización se crearon durante el mes de agosto del año 2015, en un trabajo conjunto entre la Dirección de Comunicación Social del Estado; los familiares de personas desaparecidas; representantes de FUUNDEC –FUUNDEM; y la Subprocuraduría de Personas Desaparecidas. El objetivo de las campañas es sensibilizar y visibilizar a la sociedad en general sobre la necesidad de cooperar con la autoridad para encontrar a las personas desaparecidas. Tales campañas se difunden a través de diversos medios de comunicación y difusión como la prensa, radio, tv, espectaculares, posters, y redes sociales (Fiscalía de Personas Desaparecidas, 2017).

Una de las campañas de visibilización más conocidas a nivel estatal ha sido la de "¡Nos haces falta! #YoAyudoAEncontraralaspersonasDESAPARECIDAS" que se lanzó en diferentes medios de comunicación. Dicha campaña tuvo como finalidad sensibilizar a la sociedad de la importancia de la colaboración de todos los coahuilenses para encontrar a las personas desaparecidas. Asimismo, se añade el número telefónico a donde marcar, para que, en caso de tener conocimiento del paradero de alguien desaparecido, pueda ser reportado de forma anónima. Véase anexo 2.

Dicha campaña constó de tres fases. Del 15 de noviembre al 31 de diciembre del 2015 fue la primera fase informativa; la segunda fase fue de sensibilización, la cual abarcó del 15 de febrero al 31 de marzo del 2016; y la última fase fue de participación, la cual empezó el 15 de mayo y culminó el 15 de agosto de 2016 (Fiscalía de Personas Desaparecidas 2017).

3. Sub-grupo forense[42]

El sub-grupo forense tiene como objetivo identificar a las personas sin nombre que se encuentran en los panteones y fosas clandestinas en todas las regiones de Coahuila. Para ello, se conformó un equipo experto en materia forense, quienes han realizado las exhumaciones de los cuerpos, dicho grupo ha estado acompañado y asesorado por el CICR, quienes han estado presentes y han realizado un diagnóstico para diseñar el plan de investigación para la identificación de los cuerpos (Diócesis de Saltillo).

a. Proceso Estatal de Localización, Recuperación e Identificación de Personas Fallecidas no Identificadas en el Estado de Coahuila y la participación del Comité Internacional de la Cruz Roja

Desde finales de 2014, el Gobierno del Estado de Coahuila y las Familias de Personas Desaparecidas en el Estado han trabajado de manera conjunta para incrementar las capacidades institucionales de respuesta para atender las necesidades de las familias de personas desaparecidas.

Para llevar a cabo este proceso, las autoridades y familias han encontrado soporte en un modelo de diálogo con la figura de mediación del Grupo Autónomo de Trabajo y también en la asesoría técnica externa en diversos temas y disciplinas. La conjunción de estos elementos ha hecho posible un modelo de trabajo de buena calidad y con destacable sentido humanitario.

En particular, este apartado da cuenta del proceso de conformación de un esquema de trabajo encaminado a dar nombre a los cientos de personas fallecidas sin identificar que yacen en la espera de ser encontradas por sus familias. Muchos de ellos residentes, pero también migrantes, tanto mexicanos como extranjeros.

[42] Sección elaborada por Rocío Maldonado de la Fuente y Luis Gómez Negrete, asesores del programa para Personas Desaparecidas del CICR.

Con la intención de compartir la experiencia de colaboración en este proceso, el presenta apartado se propone brindar un recuento histórico del trabajo de la mesa y sus transformaciones hacia otros mecanismos y, con ello, la reconstrucción paso a paso de la conformación de un modelo de trabajo para la identificación de las personas fallecidas sin identificar en el Estado de Coahuila.

i. El sentido del sub-grupo forense

Como se señaló en apartados anteriores, en junio de 2013 se llevó a cabo en Saltillo, Coahuila, el 1er. Foro Internacional sobre Desapariciones Forzadas en Involuntarias en México, en el que participaron colectivos de familiares de personas desaparecidas de todo el país, el Gobierno de Coahuila, la Secretaria de Gobernación, la CNDH, el Grupo de Trabajo y expertos de diversas organizaciones como el CICR y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. En dicho foro se acordó un método y una agenda de trabajo entre el Gobierno del Estado de Coahuila y el colectivo FUUNDEC, con la asesoría del Centro de Derechos Humanos Fray Juan de Larios y el Centro de Derechos Humanos "Juan Gerardi".

Dicho método de trabajo implicó la creación de un mecanismo de mediación conformado por representantes del Gobierno, de FUUNDEC, de las organizaciones acompañantes y de la ONU - DH, a este órgano de mediación se le denominó como Grupo Autónomo de Trabajo (GAT).

Para dar seguimiento a los acuerdos de dicho foro se instalaron tres mesas temáticas facilitadas por el GAT: la Mesa de Armonización Legislativa; la Mesa de Atención Social a las Familias; la Mesa de Investigación y Búsqueda. Para orientar el trabajo de la Mesa de Investigación y Búsqueda se acordó, en diciembre de 2014, un plan de trabajo retomando las recomendaciones del Grupo de Trabajo de la Organización de Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias dentro de cual se propuso la creación de un "Plan de búsqueda y localización de personas Desaparecidas" que contemplaba un apartado dedicado a la identificación de restos como parte de la búsqueda. El CICR se incorporó a esta mesa en calidad de observador a partir de enero de 2015.

Con la finalidad de optimizar y especializar el trabajo de la Mesa de Búsqueda e Investigación en el ámbito forense, se conformó, por recomendación del CICR, un Sub-grupo forense que estableció una agenda de trabajo para la identificación de todos los cuerpos sin identificar inhumados en panteones municipales, así como los restos recuperados a partir de operativos de búsqueda en campo. Este espacio fue integrado esencialmente por la Coordinación de Servicios Periciales, la Sub Procuraduría para la Búsqueda de Personas No Localizadas, representantes del GAT, representantes de FUUNDEC - FUUNDEM y el CICR en calidad de asesor técnico.

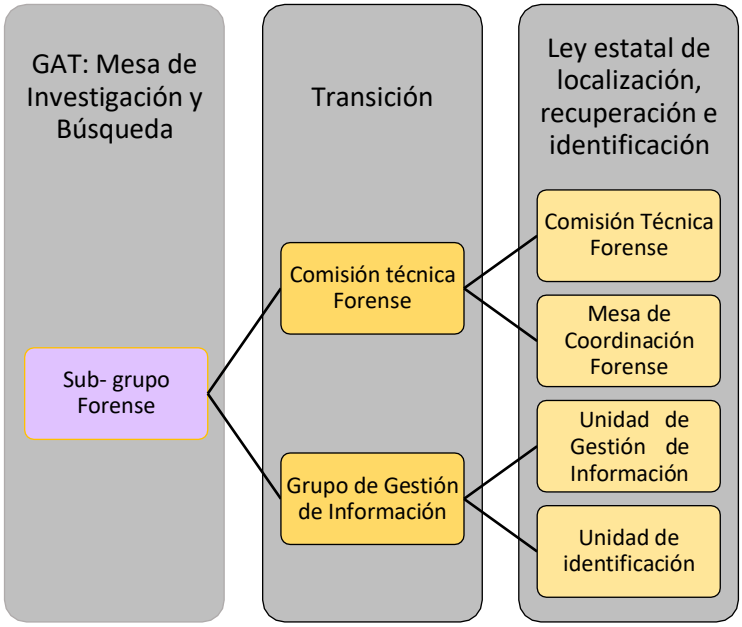
El Sub-grupo forense creó a su vez una Comisión Técnica Forense (Comisión Técnica) para realizar los trabajos acordados en el Sub-grupo, esta comisión técnica

fungía como el espacio donde diferentes áreas de la fiscalía se reunían para trabajar de manera coordinada e interdisciplinaria, los representantes de las familias ponían sobre la mesa las necesidades y problemáticas a las que se enfrentaban y el CICR asesoraba a la mesa para encontrar una solución técnica. Sin estar exento de tensiones inherentes al proceso, todo ello se realizaba en un marco de confianza y respeto entre las partes.

Esta dinámica de trabajo tuvo como resultado una caracterización precisa de los desafíos a enfrentar, una valoración de las capacidades y recursos disponibles para brindar una respuesta institucional y el diseño de un plan de solución considerando las particularidades del contexto, el común acuerdo con las familias como primeros interesados y el cumplimiento de estándares técnicos en la materia.

En términos generales, se puede afirmar que este proceso, que inició como un sub-grupo forense enmarcado en un acuerdo de colaboración entre Familias y Gobierno, transitó hacia mecanismos formales que se lograron establecer en un marco legal con la Ley de Localización, Recuperación e Identificación Forense de Personas del Estado de Coahuila, publicada el 20 de diciembre de 2016[43].

De esta manera, el sub-grupo forense cambió a lo largo del proceso, adquiriendo otros nombres, modificando sus integrantes y su marco de sustento, pero conservando una dinámica de trabajo interdisciplinario e interinstitucional y el objetivo de organizar un esquema de trabajo para la identificación de las personas fallecidas sin identificar en el Estado de Coahuila. Estos cambios pueden resumirse en el siguiente esquema:



Cuadro 1. Proceso de transformación del Sub –grupo forense

[43] "Ley de localización, recuperación e identificación forense de personas del estado de Coahuila de Zaragoza", publicada en periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza, 20 de diciembre de 2016.

ii. Primeros pasos: el diagnóstico de la situación

Antes de emprender cualquier proyecto para la búsqueda, localización, recuperación, análisis e identificación de personas fallecidas, fue necesario llevar a cabo un diagnóstico del funcionamiento de las instituciones involucradas, las necesidades técnicas forenses, los recursos disponibles, los marcos legales aplicables y por supuesto el estado de situación de los registros de las personas fallecidas no identificadas, así como de las personas desaparecidas, todo ello con el fin de tener una comprensión acabada sobre la magnitud y alcance de una intervención forense con fines de identificación.

Tomando esto en consideración, una de las primeras tareas planteadas por el sub-grupo forense consistió en conocer el universo de personas fallecidas sin identificar, para lo cual hizo un recuento de todos los expedientes de personas fallecidas en calidad de desconocidas. Como resultado de este recuento, las autoridades obtuvieron un primer número de 454 cadáveres sin identificar en fosas comunes del 2007 al 2015 en el Estado de Coahuila.

Conociendo este universo, la Comisión técnica se dispuso, por recomendación del CICR, a la centralización y revisión de la calidad de todos los expedientes de personas fallecidas sin identificar y de personas reportadas como desaparecidas en la entidad. Dada la magnitud de esta labor y al ser el primer ejercicio de análisis de expedientes de forma sistemática en la entidad, la Comisión Técnica acordó iniciar el análisis con una metodología piloto para revisar 29 casos pertenecientes a dos zonas del estado (Carbonífera y Norte II).

Esta metodología piloto consistió en definir los rubros a analizar y conformar un grupo interdisciplinario para analizar caso por caso, este grupo fue integrado por expertos forenses; Ministerios Públicos de la Subprocuraduría de personas No Localizadas y de las áreas encargadas de los expedientes de personas fallecidas sin identificar; miembros del GAT.

En términos generales, los rubros analizados para cada caso fueron los siguientes:

1. Acta de levantamiento del cadáver;
2. Cadena de custodia;
3. Informes periciales realizados (medicina, odontología, antropología, criminalística, dactiloscopia);
4. Fotografías con fines de identificación;
5. Descripción de prendas y pertenencias;

6. Información sobre muestras biológicas obtenidas y resultados de laboratorio (tipo de muestras, estatus de las muestras, cantidad, nombre de laboratorio, metodología de análisis de las muestras, lugar de resguardo de todas las muestras, resultado, tipo de resultado, sistema de documentación y almacenamiento de información de resultados); y

7. Lugar y método de resguardo o de inhumación de los restos y pertenencias (tipo de embalaje, marcación de restos, marcación de fosa, tipo de fosa y registro)

Toda esta información sería necesaria para evaluar entre otras cosas la pertinencia de exhumar para re analizar los restos y para seguir acciones necesarias para la identificación, tales como la comparación de información de las personas desaparecidas con la información de las personas fallecidas sin identificar. Como resultado de este primer proceso de análisis se pudieron clasificar los casos en tres categorías orientadas hacia la identificación:

- Cuerpos que no cuentan con información individualizante y son candidatos para exhumación y re-análisis forense;

- Cuerpos de los que se dispone información que podría apoyar un proceso de identificación sin necesidad de hacer exhumación, en primera instancia; y

- Hallazgos de restos severamente fragmentados y calcinados que requieren una metodología especial de abordaje.

Teniendo esto en cuenta el CICR hizo recomendaciones específicas para el abordaje de los 29 casos, tomando en consideración los recursos humanos y materiales y la información sobre personas desaparecidas disponible para comparación. Los objetivos de este proceso consistieron en:

- Realizar de forma adecuada y eficaz el análisis de los casos de personas fallecidas sin nombre en las dos regiones parte del proyecto piloto, para llegar a la identificación de la persona;

- Comparar la información PM obtenida con la información AM derivada de los familiares de personas desaparecidas en el Estado de Coahuila;

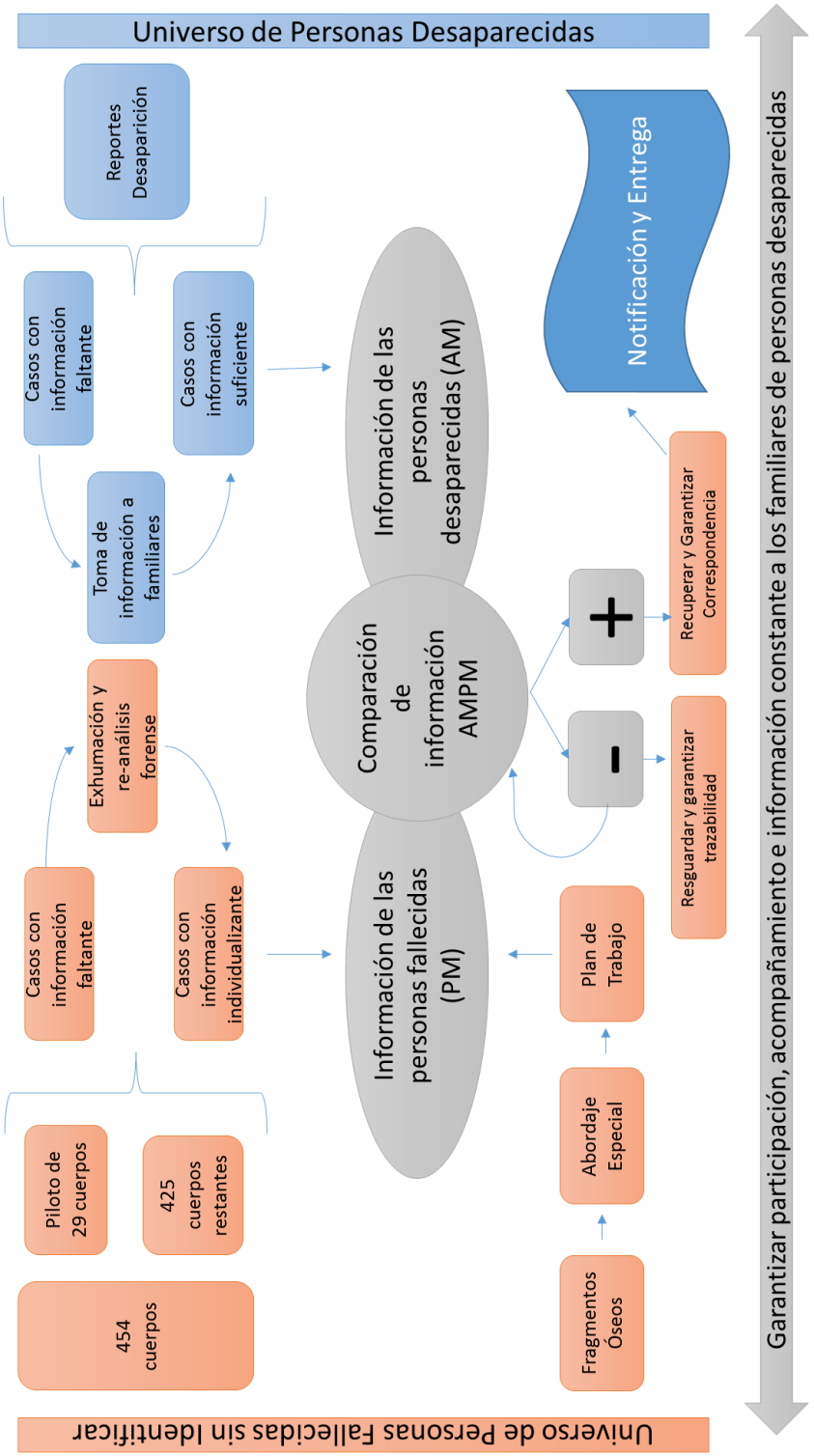
- Dejar un modelo instalado replicable para los demás casos, ya que la implementación del plan del proyecto piloto permitirá hacer ajustes para su aplicación sistemática en las otras regiones del Estado;

- Hacer partícipes del proceso a los familiares, obteniendo la información de las personas desaparecidas que están buscando, facilitando la toma de decisiones informadas, presentándoles información forense para que ellos consulten y aporten en el proceso de identificación;

- Establecer una relación de mayor confianza con las familias basada en la calidad y transparencia de un proceso de búsqueda fundamentado en protocolos, supervisión y asesoría internacional; y

- Obtener información de calidad que permita la comparación de la información PM con informaciones AM provenientes de otras regiones, estados y países.

El modelo de trabajo propuesto para el proyecto piloto se puede resumir en el siguiente esquema:



Cuadro 2. Proceso del proyecto piloto de identificación de restos para Coahuila 2015.

Además de este análisis específico de los casos, el diagnóstico arrojó algunas recomendaciones generales de mejora en los procesos forenses en torno a garantizar la centralización de información en los expedientes, incrementar la calidad técnica de los dictámenes, incorporar nuevas disciplinas al proceso de análisis de los cuerpos, verificar trazabilidad para definir lugar exacto de inhumación y recopilar información sobre el método de inhumación y registro.

Al cabo de esta etapa, la Comisión técnica adquirió distintas funciones, por un lado, fungió como mesa auxiliar de trabajo sobre la temática forense como parte de la Mesa de Búsqueda e Investigación; por otro lado, fundó un espacio de acuerdo para la planeación de un modelo de trabajo forense y ante la creación del grupo interdisciplinario de análisis, la Comisión Técnica tomó un rol de supervisión del proceso de análisis de casos.

iii. El fortalecimiento y la adecuación de las estructuras existentes

Para la identificación de los 425 casos restantes la Comisión técnica forense se propuso replicar el modelo piloto en gran escala, es decir, considerando un mayor volumen de trabajo, involucrando a un mayor número de actores y contemplando todas las regiones del estado.

En este sentido, fue necesario llevar a cabo de manera sistemática procesos de:

- Análisis y gestión de información: centralización de los expedientes de personas desaparecidas y fallecidas sin identificar, análisis de su contenido, gestión de la información útil a la identificación para recabar información faltante y de sistematización de la información de manera que fuera consultable y comparable;

- Identificación forense: proceso técnico forense para la identificación, contemplando etapas de recuperación, análisis de restos y evidencias asociadas y comparación de información de las personas fallecidas con diversos registros para llevar a cabo una identificación;

- Adecuado manejo de restos humanos: Trato digno, resguardo y trazabilidad de restos para su adecuada gestión durante los procesos forenses de identificación y para su entrega a las familias;

- Obtención de información sobre las personas desaparecidas: Entrevistas a familias de personas desaparecidas con la finalidad de obtener información sobre el perfil y la historia de vida de las personas desaparecidas y sistematizar dicha información para hacerla susceptible de comparación con los registros de personas fallecidas no identificadas; y

- Acompañamiento a familiares de personas desaparecidas: Poner en el centro de los procesos a las familias con la finalidad de que el proceso de identificación sea reparador, facilitando las condiciones de su participación, dotándoles de información para la toma de decisiones y atendiendo a sus necesidades.

Para llevar a cabo estos procesos, no fue suficiente una mesa especial de trabajo con reuniones periódicas como lo era la Comisión Técnica, sino que ameritó la conformación de un sistema enfocado en identificación que distribuyó tareas de manera funcional y que dichas tareas fueron asimiladas por las estructuras institucionales. Esta nueva dimensión del trabajo implicó la adecuación y fortalecimiento de las estructuras de la Procuraduría.

Por lo tanto, durante el lapso de finales de 2015 y mediados de 2016 se fueron conformando cinco instancias de trabajo, algunas de ellas se crearon reacomodando recursos y algunas otras adquirieron un carácter de equipo a partir de la asignación de funciones específicas, en un primer momento ninguna instancia adquirió un carácter formal en la estructura de la procuraduría:

1. Unidad de Gestión de información. Con la conformación de un grupo interdisciplinario de análisis de casos dentro de Comisión técnica forense, fue tomando forma la idea de crear una unidad encargada de esta tarea de forma permanente, derivado de ello se conformó un pequeño grupo de ministerios públicos asignados de forma temporal por la subprocuraduría de desaparecidos, expertos forenses provenientes de Servicios Periciales, personal del área administrativa asignada por la Dirección de Atención a Víctimas y una persona de informática. Dicha unidad se estableció provisoriamente bajo la Subprocuraduría de Personas Desaparecidas.

El mandato de este grupo fue encargarse de las funciones de Gestión y análisis de información. Por un lado, analizando los expedientes de personas fallecidas sin identificar y desaparecidas, sistematizando la información en fichas de análisis de casos. Y, por otro lado, siendo la sede principal del Sistema de Gestión de Información Forense de Coahuila, que entre otras cosas adquiriría la función de gestionar una base de datos para la gestión de información AM/PM con fines de identificación.

Para la conformación de esta Unidad fue necesaria la capacitación de sus integrantes en temas relacionados con gestión de información, manejo de la base de datos AM/PM, además de un acompañamiento constante en el análisis de información. Asimismo, fue necesaria la inversión en recursos materiales y tecnológicos.

2. Unidad de identificación. La necesidad de abordar de forma interdisciplinaria los casos implicó la conformación de un grupo de expertos en las disciplinas de antropología forense, medicina, odontología y criminalística, para lo cual fue necesario llevar a cabo procesos de contratación de perfiles especializados. En un principio se trató de un grupo de ocho expertos, dos por cada disciplina, que al cabo de un tiempo se dividieron para formar dos equipos.

El mandato de esta unidad fue dedicarse a las tareas de localización, recuperación, análisis e identificación de las personas fallecidas. Comunicar a las familias las etapas del proceso forense, sus limitaciones y posibilidades y participar del proceso de notificación y entrega de restos.

El proceso de conformación de este equipo implicó capacitaciones técnicas forenses en odontología, fotografía, necropsia médico legal con fines de identificación, antropología, genética y sobre el proceso de identificación en general. Al mismo tiempo, fue necesario el acompañamiento del equipo para llevar a cabo un trabajo interdisciplinario en todo el proceso forense, incluyendo la redacción de un informe interdisciplinario de identificación. Este proceso de capacitaciones se llevó a cabo con formaciones teóricas y prácticas, realizando análisis de casos de forma acompañada, rotando a los equipos en Servicios Médicos Forenses de otros estados del país para conocer experiencias de buenas prácticas y llevando a cabo un monitoreo en el proceso de implementación de conocimientos.

Al mismo tiempo, para cumplir con las funciones necesarias, se necesitó mejorar los recursos forenses del estado, para lo cual se necesitó la compra de los equipos necesarios para las exhumaciones, el análisis de restos y el proceso de identificación.

3. Instancia de toma de información AM. En mayo de 2016 la Procuraduría definió, por recomendación del Sub-grupo forense, que la Dirección de Atención a Víctimas[44] sería la encargada de realizar las entrevistas a los familiares para recabar la información sobre las personas desaparecidas (AM). Para ello no se conformó específicamente ningún equipo de trabajo, sino que se buscó la capacitación de personal de la DAV para habilitarlos en la toma de datos AM en todas las regiones del Estado.

Estas capacitaciones además de tomar en consideración los aspectos técnicos relacionados con el cuestionario AM y la entrevista a familiares, implicaron brindar un mejor entendimiento de los procesos de identificación y la importancia de la información AM y la coordinación con los especialistas forenses. También

[44] En adelante DAV.

conllevaron una formación relacionada con la temática de la desaparición y las necesidades de las familias.

4. Instancia de acompañamiento a familias. De la mano con la toma de información AM y la responsabilidad de que el Gobierno de Coahuila facilitara la participación de las familias en todo el proceso, la CEAV tomó el rol de brindar asistencia y apoyo a las familias para garantizar las condiciones necesarias de su participación, asimismo se coordinó con la DAV para brindar servicios de acompañamiento psicosocial antes, durante y después de los siguientes momentos específicos (en caso de así requerirlo por la familia):

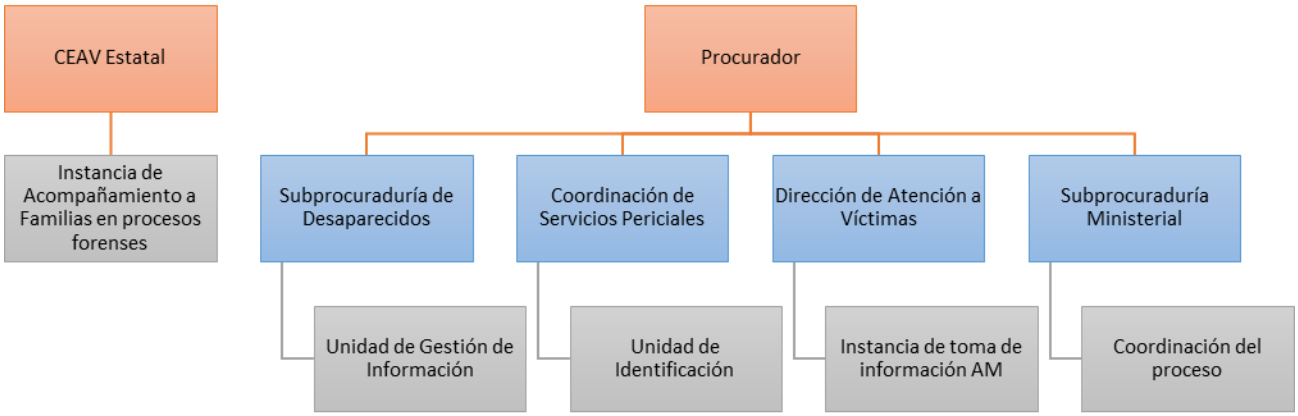
- Entrevista para recolectar datos de personas no localizadas (AM).
- Recuperación de restos (exhumación)
- Proceso de análisis forense
- Notificación de resultados (positivo o negativo)
- Entrega de restos
- Entierro y conmemoración.

En apoyo a este proceso, en el año 2016 el CICR brindó una capacitación tanto al personal de la DAV como de la CEAV para desarrollar capacidades especializadas de atención a las familias de personas desaparecidas, de esta manera se propuso tener una ruta de referencia más integral para atender las necesidades durante los procesos forenses, pero también fuera de ellos.

5. Instancia de coordinación del proceso. El rol de coordinación del proceso recayó por mucho tiempo en el Sub-grupo forense, dicho espacio si bien no tenía la capacidad de decisión sobre los equipos, constituía el espacio de consenso técnico y al mismo tiempo sus recomendaciones eran escuchadas y retomadas por el Procurador.

Sin embargo, ante el incremento del volumen de trabajo, el seguimiento de las recomendaciones y acuerdos, ameritó la designación de una instancia encargada específicamente de coordinar las diferentes áreas o instancias involucradas en el proceso de localización, recuperación, análisis, identificación y entrega de restos. Así como la encargada de supervisar la implementación de las funciones recomendadas por el sub-grupo Forense. De esta manera se designó a un funcionario de la Subprocuraduría Ministerial, es decir, de la instancia responsable de todos los expedientes de los casos de personas fallecidas sin identificar para poder hacer esta tarea.

De manera funcional las instancias antes señaladas quedarían provisionalmente albergadas en el organigrama de la Procuraduría de la siguiente manera:



Cuadro 3. Ubicación de las instancias involucradas en los procesos de localización, recuperación e identificación de restos dentro de la estructura de la Procuraduría General de Coahuila.

Llegado a este punto, la Comisión técnica adquiriría un carácter diferente, su tarea más allá de la supervisión del análisis de casos y de fungir como grupo técnico de la Mesa de Búsqueda, tendría mayores responsabilidades en diseñar y asesorar la implementación de un sistema de identificación forense en el seno de las instituciones.

De esta manera su efectividad dependería de su capacidad de planeación y de coordinación del proceso, para lo cual tendría enfrente el desafío de formular un proyecto capaz de alinear los recursos institucionales para llevar a cabo un proceso técnico complejo y con la responsabilidad de brindar respuestas a las familias.

iv. La adopción de un marco legal

El 2016 fue un año de elecciones, y cambio de gobierno en Coahuila, no obstante, los mecanismos de trabajo que se habían establecido eran prometedores para las familias. Debido a ello, los colectivos insistieron en la necesidad de garantizar la continuidad del proceso, formalizar los avances y garantizar la asignación de presupuesto para llevar a cabo las exhumaciones y los procesos de identificación forense. Como respuesta a dichas necesidades las autoridades salientes reconocieron la posibilidad de elaborar un marco legal que permitiera no sólo la puesta en marcha de las exhumaciones, sino que además generara las condiciones óptimas para su implementación generando certidumbre y robusteciendo el trabajo realizado.

En ese contexto, el GAT y el CICR -en colaboración con la Academia IDH -, realizaron un foro de consulta con las familias de los cuatro colectivos del estado de Coahuila[45], con la finalidad de conocer la situación y las necesidades de las familias en la totalidad del estado.

Dicho foro se llevó a cabo en el mes de septiembre de 2016, y éste contó con la participación de expertos internacionales involucrados en procesos similares en otros países, por lo que se invitó a abogados de España[46], Perú y a un asesor jurídico del CICR Colombia[47] para que compartieran las experiencias en esos países en relación con el desarrollo de normativa que permitiera fortalecer o facilitar procesos forenses de identificación de personas y los derechos de las familias. El principal objetivo del foro giraba en torno a comprender las necesidades y expectativas de las familias respecto a los contenidos y objetivos que debería contener el ordenamiento en cuestión, para lograrlo el foro se estructuró contemplando exposiciones de los invitados y extensos espacios de discusión entre familias y expertos.

Dentro de los principales aprendizajes del foro se observó que esta ley tendría que ser amplia y de diversas temáticas, es decir, no debería limitarse exclusivamente a dar continuidad al proceso de exhumaciones en cementerios del estado de Coahuila sino que debería asegurar que las condiciones que generaron que se inhumaran alrededor de 454 personas fallecidas sin identificar en fosas comunes pudieran ser transformadas de fondo, buscando prevenir la inhumación de personas fallecidas sin los registros necesarios para facilitar su identificación.

Asimismo, los colectivos representados en el foro señalaron sus preocupaciones respecto a la participación de las familias en la búsqueda y localización de personas desaparecidas y en el acceso a la información de estos procesos. Debido a ello el tema de participación de las familias se planteó de la manera más extensa buscando garantizar que los mecanismos de participación en las familias pudieran ejercer sus derechos en cuanto a la búsqueda y en cuestiones más extensas como en la forma de asegurar el derecho a la memoria.

Posterior al foro se elaboraron documentos de sistematización de los resultados y se llevaron a cabo diversas reuniones con los representantes designados por las autoridades y con especialistas designados por cada colectivo para verificar que los contenidos reflejaran los objetivos y necesidades identificados por las familias, las organizaciones y las autoridades.

A partir de los resultados del foro y el análisis de la experiencia de la "Ley de búsqueda de personas" de Perú, el "Protocolo de actuación en exhumaciones de

---

[46] José Luis Muga Muñoz.
[47] Juan Manuel Bravo Coral.

víctimas de la guerra civil y la dictadura" de España, y de las leyes "589 de 2000" y "1408 de 2010" de Colombia, se trabajó en la elaboración del primer borrador de un proyecto de decreto de la Ley estatal para la localización, recuperación e identificación forense, para el cual, tanto ONU - DH como CICR colaboraron.

Para garantizar que la ley estableciera un marco institucional para lograr la puesta en marcha de un proceso de identificación de personas, fue necesario tomar en consideración las necesidades técnicas correspondientes a los procesos forenses, razón por la cual la obtención, procesamiento, transmisión y comparación de información constituyó parte medular de la Ley. Por lo tanto, uno de los primeros pasos consistió en analizar las formas de flujo de información dentro de las diversas áreas de la Procuraduría con la finalidad de diseñar un sistema de gestión de información que garantizara el intercambio y procesamiento de información de manera sistemática y orientada al proceso de identificación forense de personas.

En este sentido, la entonces reciente publicación del reglamento de la Procuraduría el 8 de marzo de 2016 ayudó a comprender las facultades que tendría cada área involucrada y de qué forma podría garantizarse que este sistema de gestión de información funcionara. En particular, en cuanto a la forma de coordinación que tendría que existir para dichos intercambios de información.

Del análisis anterior se concluyó que las áreas de la Procuraduría que debían integrar este sistema de gestión de información debían ser: la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas, la Subprocuraduría de Personas Desaparecidas, la Subprocuraduría Ministerial, la Dirección General de Servicios Periciales y la Coordinación General de Análisis de Información y de Inteligencia Patrimonial Económica. Lo anterior debido a las funciones asignadas a cada una tanto por la Ley Orgánica de la Procuraduría como por su reglamento.

Este Sistema de Gestión de Información[48] se planteó con el objeto de compilar, almacenar, concentrar y procesar la información que pudiera resultar útil, veraz y oportuna en la búsqueda y localización de personas desaparecidas y en la identificación forense de las personas fallecidas sin identificar. Para lograr lo anterior se contemplaron los siguientes componentes: registro de personas desaparecidas; registro de personas fallecidas sin identificar; banco de datos genéticos; registro de personas detenidas, así como cualquier otro registro que pudiera contribuir en estos procesos de búsqueda. Igualmente, se reconocen como componentes las herramientas tecnológicas que permitan el funcionamiento de las bases anteriores y los lineamientos creados para asegurar el adecuado funcionamiento.

[48] SGI.

Por otra parte, el proceso de elaboración de la ley abrió la posibilidad de formalizar y otorgar un marco legal a los espacios de trabajo entre familias y autoridades existentes, de lo cual se desprendió la Mesa de Coordinación Forense. Una instancia compuesta por las autoridades responsables de procesar la información relacionada con la búsqueda y localización de personas desaparecidas y de representantes de los grupos de familias conformados en el estado.

Esta Mesa de Coordinación Forense, fortaleció el esquema de trabajo que se planteó desde finales del 2013 con el Sub-grupo forense, la diferencia radicó en que ya no se trataba de una mesa de negociación política, sino de una instancia formal que incorporaría no sólo a FUUNDEC - FUUNDEM sino a todos los colectivos del estado. De esta manera la Mesa de Coordinación Forense se crea con la responsabilidad de supervisar el funcionamiento e implementación del SGI, así como del Plan Estatal de Exhumación e Identificación de Casos Previamente Procesados y otros planes de exhumación e identificación, garantizando la continuidad esperada en el proceso de exhumación e identificación forense que dio nacimiento a este proceso. De esta manera, la Comisión Técnica forense, que se había fundado como un órgano de trabajo técnico del Sub-grupo Forense, quedaría suscrita, a partir de la creación de la ley, a la Mesa de Coordinación Forense para continuar desarrollando su trabajo.

Otro de los objetivos de la elaboración de un ordenamiento en el tema fue la prevención, la ley ahonda en cuanto a los procesos y la necesidad de contar con lineamientos y protocolos que garanticen las acciones por parte del personal técnico forense, así como del personal encargado de realizar las acciones de búsqueda y localización. Es decir, la ley es explícita al mencionar qué legislación secundaria debe crearse en el marco del proceso para mejorar las prácticas en la materia y para garantizar la calidad en la obtención y en el procesamiento de la información útil para la búsqueda y la identificación forense.

Finalmente, después de un intenso periodo de trabajo entre los grupos de familias, autoridades designadas y organizaciones involucradas en el proceso, se obtuvo un producto satisfactorio el cual fue presentado por el Gobernador del estado de Coahuila como una iniciativa ante el Congreso local, el cual realizó el análisis correspondiente del proyecto y procedió a su aprobación.

Así, el día 18 de diciembre de 2016, el Gobernador Rubén Moreira promulgó la Ley para la Recuperación, Localización e Identificación Forense del estado de Coahuila de Zaragoza, la cual fue publicada dos días después en el periódico oficial de la entidad.

La implementación de la ley ha enfrentado diversos obstáculos, sin embargo, debe mencionarse -aunque resulte tema de otro subcapítulo- que a esta aprobación le han sucedido la conformación de la Mesa de Coordinación Forense en marzo de

2017 y la aprobación del Plan Estatal de Exhumación e Identificación forense en casos previamente procesados, asimismo, se ha aprobado el Protocolo de Necropsia Médico Legal.

Estos avances constituyen una base fundamental para iniciar el proceso de reglamentación que aún está pendiente y que será necesario adecuar a lo establecido por la Ley General sobre desaparición forzada, Desaparición cometida por Particulares y el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. Se puede afirmar que la Ley de Localización, Recuperación e Identificación Forense de Personas del Estado de Coahuila dialoga y se complementa con la Ley General, razón por la cual la experiencia de Coahuila podrá ser considerada como un referente en la implementación de los sistemas forenses con fines de identificación de personas en otros estados del país.

v. El Plan Estatal de Exhumaciones e Identificación Forense

Uno de los grandes desafíos para la implementación de la Ley fue desarrollar un plan Estatal de Exhumaciones e Identificación Forense, ya que este plan debería de ser la guía de los procesos de exhumación en el estado y de los mecanismos de coordinación entre las instituciones para lograr la identificación de las personas fallecidas.

En los artículos 81 y 82 la ley establece la obligación de desarrollar un Plan Estatal de Exhumaciones e Identificación de Casos Previamente Procesados con el objetivo de localizar los restos no identificados inhumados en fosas comunes de panteones municipales, recuperarlos y analizarlos por segunda vez para completar los dictámenes periciales necesarios para poder llevar a cabo un proceso de identificación.

Según el artículo 82, el plan debería contener información estadística de personas fallecidas no identificadas, un listado de cementerios detallando el número de cuerpos inhumados en cada fosa, criterios de priorización de las exhumaciones, una evaluación de los recursos humanos, técnicos y económicos, las actuaciones previstas para la identificación, los proyectos de exhumaciones específicos, la información metodológica de la elaboración del plan y los indicadores de seguimiento de la implementación del Plan.

En cumplimiento de dicha ley, el 17 de noviembre de 2017 fue publicado el Plan Estatal de Exhumaciones e Identificación Forense para el Ejercicio 2018[49]. Este

[49] "Plan Estatal de Exhumaciones e Identificación Forense para el Ejercicio 2018", publicado en Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza, 17 de noviembre de 2017. URL:http://periodico.sfpcoahuila.gob.mx/ArchivosPO/92-PS-17-NOV-2017.PDF

plan fue elaborado en el marco de la Mesa de Coordinación Forense con apoyo de los colectivos de familiares de personas desaparecidas, ONU-DH y CICR.

El proceso de elaboración de dicho plan implicó esclarecer los roles de todas las áreas involucradas y los mecanismos de coordinación entre ellas para cumplir con cada uno de los procedimientos técnicos previstos en el plan, al mismo tiempo permitió un mejor entendimiento de los tiempos, los recursos y los desafíos de llevar a cabo el proceso de exhumaciones, se establecieron indicadores de seguimiento para evaluar la implementación del plan y eso permitió a las familias sentirse con mayor certeza sobre el avance del proceso. Al mismo tiempo, se definieron los criterios de priorización de las exhumaciones en conjunto con las familias para garantizar una coherencia técnica de los procesos y el entendimiento de todos en torno a esto.

Con todo ello, el documento final ayudó al ordenamiento del proceso de exhumaciones e identificación y también permitió que el Congreso y el nuevo Gobierno del Estado visualizaran un proyecto concreto y con ello asignaran el presupuesto necesario para su ejecución. De ahí que para concretar las 8 etapas contempladas para el 2018, se asignara una partida extraordinaria de alrededor de 16 millones de pesos de manera independiente del gasto corriente de cada área de la fiscalía.

Con ello se prevé llevar a cabo el análisis y captura en la base de datos de todos los expedientes de personas fallecidas sin identificar (494 expedientes); la toma de 1297 Cuestionarios AM; la recuperación, análisis y comparación de información de alrededor de 50 cuerpos; la duplicación de personal de la unidad de identificación; la construcción de nichos verticales para la inhumación individual de alrededor 250 cuerpos y la creación de una bodega de evidencias.

Este plan constituye el primer Plan de Exhumaciones en el país, si bien en varias ocasiones se han realizado exhumaciones de cuerpos inhumados en fosas comunes y clandestinas en respuesta al seguimiento de casos particulares, no se había creado previamente un proyecto para recuperar el total de cuerpos no identificados inhumados en los diversos cementerios de un estado, lo cual implica una política de gobierno para dar nombre a las personas fallecidas y en algunos casos localizar a personas desaparecidas que pudieron haber fallecido.

vi. Consideraciones finales

La consolidación de un esquema de trabajo interdisciplinario y conjunto entre autoridades, familias y expertos con la finalidad de atender las necesidades de familias de personas desaparecidas y la adopción de un marco legal especializado hacen de la experiencia de Coahuila un cúmulo de lecciones y ejemplos para atender una de las problemáticas más complejas que aquejan a México en su

historia reciente: la desaparición de personas y los procesos de identificación de personas fallecidas.

Es por ello que sistematizar las primeras etapas de la experiencia de Coahuila y darlas a conocer junto con la ley y los documentos emanados del proceso es relevante para apoyar el diseño de los mecanismos que se necesitan desarrollar en el país para restituir el nombre a miles de personas fallecidas y acompañar a las familias de personas desaparecidas en los procesos de investigaciones forenses.

La primera notificación y entrega de restos a una familia como resultado de un proceso de localización, recuperación, análisis e identificación de Coahuila se ha logrado al cabo de tres años, lo cual significa un largo tiempo de espera para las familias. Sin embargo, este mismo lapso de tiempo puede considerarse breve en relación con la conformación de un mecanismo institucional para llevar a cabo de forma sistemática procesos de localización, recuperación e identificación y fortalecer los procesos para prevenir que personas fallecidas sean inhumadas sin los registros necesarios que faciliten su identificación. Si bien es necesario seguir fortaleciendo a las instituciones encargadas del proceso, se puede decir, que a partir de 2018 inicia una etapa de implementación y de obtención de resultados. El éxito de este mecanismo dependerá de la capacidad de consolidar el funcionamiento del sistema y arrojar resultados de alta calidad reduciendo los tiempos de respuesta.

Por otra parte, es importante señalar que con la publicación de la Ley General en materia de personas desaparecidas[50] publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 2017, la ley de Coahuila deberá adecuarse a lo señalado por la Ley General con el fin de permitir su adecuada implementación y garantizar el funcionamiento del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas. No obstante, la experiencia en la implementación de esta ley forense y los avances logrados podrían utilizarse como una buena práctica que permita a las entidades federativas que comienzan con estos procesos. El aprendizaje obtenido de los éxitos y dificultades en la implementación de la ley de Coahuila, la conformación de un SGI y en la elaboración de un plan estatal de exhumaciones e identificación forense sin duda enriquecerá el proceso de implementación a nivel nacional y fortalecerá los avances y los pendientes en el estado de Coahuila.

El Plan Estatal de Búsqueda tuvo su comienzo a finales del año 2014, cuando el Gobierno del Estado de Coahuila, en conjunto con los diversos grupos dedicados a la búsqueda de personas desaparecidas y protección de derechos humanos acordaron iniciar con los trabajos para la elaboración de un Plan Estatal de

[50] Cuyo nombre oficial es "Ley General en materia de Desaparición Forzada de personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas".

Búsqueda que contemplara la implementación de la búsqueda ex oficio y sin dilación en casos de desapariciones.

Asimismo, su objetivo específico es dar con el paradero de las y los desaparecidos, mediante la coordinación de todas las instituciones del Estado mexicano que tengan información que aportar para atender esta grave problemática. A partir de este objetivo se contribuirá a la búsqueda de la verdad y la justicia, criterio indispensable para restaurar el Estado de Derecho (Presentación oficial de la Procuraduría del Estado de Coahuila 2016).

Los criterios que rigen el plan, son cuatro: El primero se refiere a que se deberá definir con la participación activa de las organizaciones de familiares y organismos de derechos humanos que las asesoran el diseño, implementación y evaluación de éste. Segundo, se trabajará desde el enfoque de búsqueda de vida. Tercero, el Plan contemplará todo tipo de desapariciones, sin prejuzgar si éstas son desapariciones forzadas o no, el trabajo profesional de búsqueda e investigación permitirá una adecuada tipificación del delito y los procesos a seguir. Cuarto, el plan deberá tener un enfoque nacional y regional (Presentación oficial del Proceso Estatal de Localización, Recuperación e Identificación de Personas Fallecidas no Identificadas en el Estado de Coahuila la Procuraduría del Estado de Coahuila 2016).

El GAT propuso la creación de un Grupo de Análisis y Estrategia en el que participe la PGR y una representación de las familias, para diseñar estrategias y preparar acciones de búsqueda. Así mismo el CICR fue invitado para participar en el proyecto a fin de crear un grupo técnico interdisciplinario formado por especialistas con el objetivo de consolidar un sistema estatal forense y pericial en el Estado de Coahuila (Presentación oficial del Proceso Estatal de Localización, Recuperación e Identificación de Personas Fallecidas no Identificadas en el Estado de Coahuila la Procuraduría del Estado de Coahuila 2016).

b. Implementación de la Ley para la Localización, Recuperación e Identificación Forense de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza

La Ley de Localización, Recuperación e Identificación de Personas Fallecidas no Identificadas en el Estado de Coahuila se estableció para que las autoridades realicen todas las acciones necesarias para la identificación de los restos que se encuentren en Coahuila contribuyendo así a la verdad, la justicia y la reparación para las víctimas. Las autoridades deben brindar seguridad a las familias de que todos los restos encontrados en el territorio del Estado serán debidamente tratados y analizados, conforme a los más altos estándares para proceder a su plena identificación (Presentación oficial del Proceso Estatal de Localización, Recuperación e Identificación de Personas Fallecidas no Identificadas en el Estado de Coahuila la Procuraduría del Estado de Coahuila 2016).

El correcto funcionamiento de los procedimientos previstos en esta ley constituye a su vez una garantía de no repetición para toda la sociedad, ya que junto con las medidas para la búsqueda en vida de las personas desaparecidas, prevenir las desapariciones y llevar ante la justicia a los responsables de las mismas, debe garantizar que en el futuro no se repitan los lamentables hechos que tanto han lastimado a las familias y a la sociedad de Coahuila de Zaragoza y de otros lugares de la República Mexicana (Presentación oficial del Proceso Estatal de Localización, Recuperación e Identificación de Personas Fallecidas no Identificadas en el Estado de Coahuila la Procuraduría del Estado de Coahuila 2016).

Tercera parte
PERSPECTIVA FUTURA

I. SOBRE EL FUTURO DEL MODELO

1. La opinión de los grupos de familias y actores relevantes

Como ya se ha señalado, el 9 de septiembre del año 2012, el Gobernador de Coahuila de Zaragoza, Rubén Moreira Valdez, junto con FUUNDEC, el Centro Diocesano de Derechos Humanos Fray Juan de Larios y el Centro de Derechos Humanos Juan de Gerardi, con la presencia de testigos de la Oficina en México del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, conformaron el Grupo Autónomo de Trabajo de Coahuila de Zaragoza, con el fin de diagnosticar, evaluar, sugerir y tomar acciones concretas y concertadas para combatir el delito de desaparición de personas y responder a las expectativas de las familias de las víctimas de desaparición.

Tales acciones, han hecho de Coahuila uno de las entidades de México más abiertas para explorar soluciones en cuanto a la búsqueda, investigación e identificación de personas desaparecidas, permitiendo impulsar políticas públicas, reformas e iniciativas legislativas, capacitación, fortalecimiento de la sociedad civil, trabajo en la construcción de confianza con las instituciones y apoyo internacional (Vélez 2017: 6).Es importante recordar que el GAT es un órgano de carácter ciudadano, autónomo y profesional que está integrado por personas defensoras de derechos humanos, académicos o expertos en la materia y en ningún caso podrán ser funcionarios públicos.

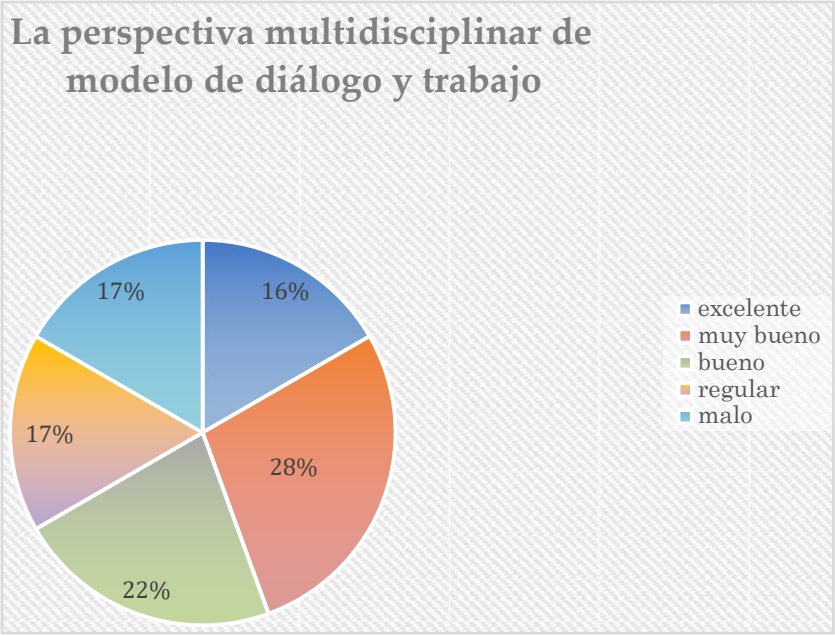
El modelo de diálogo y trabajo entre gobierno y familiares de personas desaparecidas fue una propuesta que elaboró el gobierno del estado de Coahuila con la finalidad de diseñar y ejecutar acciones que tiendan a resolver las problemáticas actuales en materia de desaparición forzada en Coahuila, mediante un trabajo conjunto, coordinado y colaborativo entre el Grupo Autónomo de Trabajo (GAT) y los familiares de personas desaparecidas.

a. Aplicación de encuestas

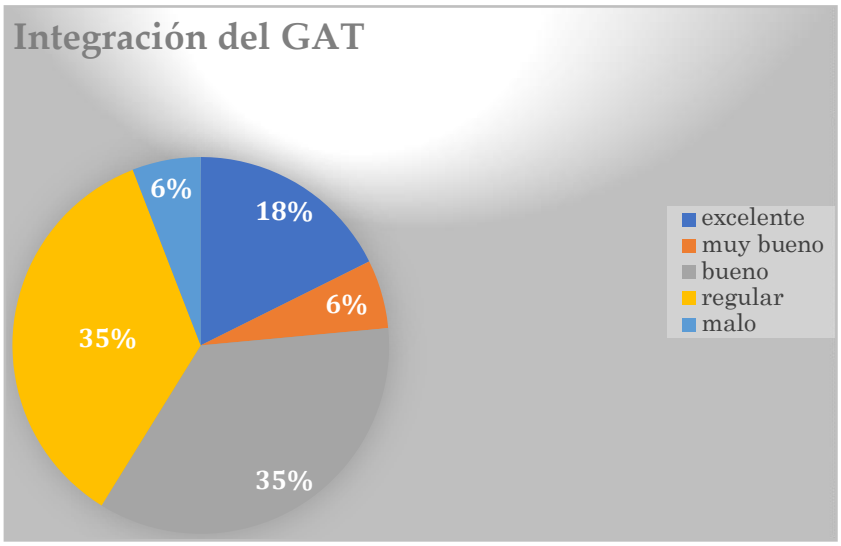
En ese sentido, y con el objetivo de presentar el informe de resultados, retos y perspectivas sobre el modelo de diálogo y trabajo realizado entre el Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza y los familiares de personas desaparecidas, la Academia IDH aplicó una encuesta de satisfacción al personal que integra el GAT, familiares de personas desaparecidas e integrantes de la ahora Fiscalía de Personas Desaparecidas del Estado de Coahuila.

Se aplicaron un total de 20 encuestas, entre familiares, GAT y gobierno del estado. La encuesta versa específicamente sobre el modelo de diálogo, y se encuentra dividida en 5 apartados, formulándose específicamente 27 reactivos de opción múltiple. El primer apartado trata los aspectos generales de la implementación del modelo, mientras que los cuatro apartados restantes corresponden a los ejes temáticos que ha desarrollado el modelo de diálogo y trabajo: búsqueda efectiva e investigación científica; atención integral a víctimas; armonización legislativa; y seguimiento de casos.

Respecto a los aspectos generales del modelo, cabe destacar que el 66.67% de las personas encuestadas considera que la perspectiva multidisciplinar con la que cuenta el modelo de diálogo y trabajo es entre buena y excelente para resolver la problemática de desaparición de personas. Por otra parte, un 41.17% de los entrevistados considera que la integración del GAT es, entre mala y regular (gráfica 1). Entre las sugerencias de los encuestados se propone incluir a familiares de víctimas de lugares que no han participado, como el norte de Coahuila, por ejemplo.

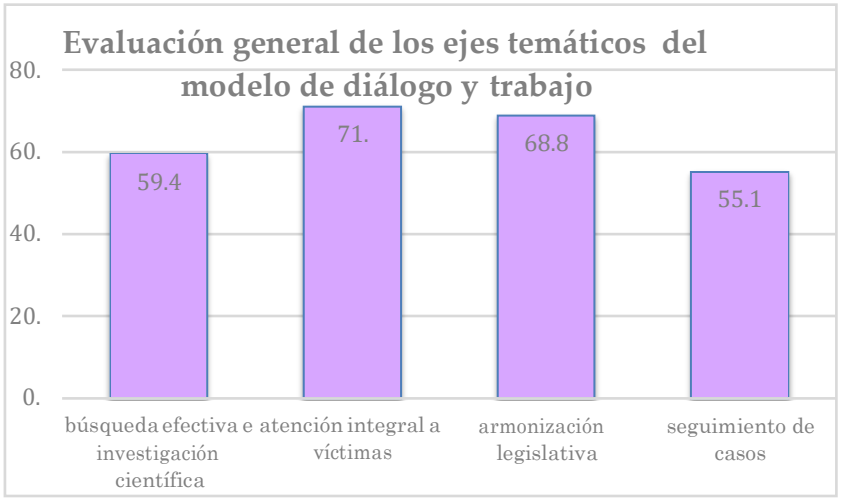


Gráfica 1. La perspectiva multidisciplinar del modelo de diálogo y trabajo



Gráfica 2. Integración del Grupo Autónomo de Trabajo

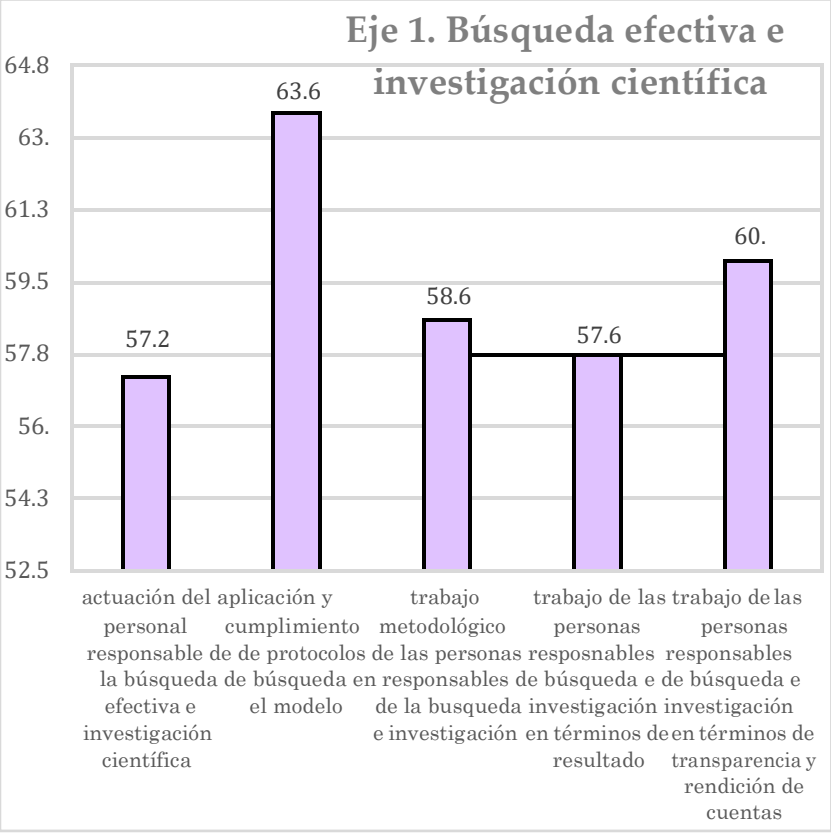
Respecto a las recomendaciones de Naciones Unidas en materia de desaparición de personas al modelo de diálogo y trabajo del Estado de Coahuila, el 83.33% de las personas encuestadas, consideró que se han aplicado de manera buena a excelente. Sin embargo, en la calificación del interés por parte de las autoridades estatales para atender la problemática de desaparición de personas, la diferencia es menor, ya que un 55.55% lo califica como muy bueno o excelente, mientras que un 43.95% que lo califica entre malo y regular.



Gráfica 3. Evaluación general de los ejes temáticos del modelo de diálogo y trabajo

Ahora bien, considerando la escala del 0 – 100, siendo el 0 pésimo y el 100 excelente (tal como se muestra en la gráfica 3), el eje temático que obtuvo la peor evaluación fue el de seguimiento de casos, con una calificación de 56. Cabe señalar que en este eje existen situaciones personales y especificas en cada caso concreto que causaron la obtención de resultados dispersos. Sin embargo, todos coincidieron en mayor o menor medida en la carencia y urgencia de llevar a cabo acciones para incrementar la calificación en este rubro.

Con la encuesta se pudieron detectar las áreas de oportunidad en cada eje temático. Por ejemplo, en el eje de búsqueda efectiva e investigación científica (gráfica 4), la calificación más baja, con un 57.2 se le otorgó a la actuación del personal responsable de la búsqueda efectiva e investigación científica



Gráfica 4. Búsqueda efectiva e investigación científica

Sin embargo, respecto a la aplicación y cumplimiento de protocolos de búsqueda en el estado de Coahuila, la calificación obtenida fue de 63/100, aunque también se encontraron recomendaciones específicas que se refieren a la necesidad de incrementar el personal y dar celeridad a la ejecución de las acciones.

Por otro lado, los resultados de las encuestas arrojaron que el eje temático sobre atención integral a las familias, fue el mejor evaluado. Como lo muestra la gráfica

5, en el rubro se obtuvo una calificación de 75.67. Mientras que, la calificación más baja corresponde al procedimiento de registro de personas desaparecidas, con una calificación de 55, señalando los entrevistados que, es de poco alcance respecto a las necesidades tan complejas que deben tratarse.

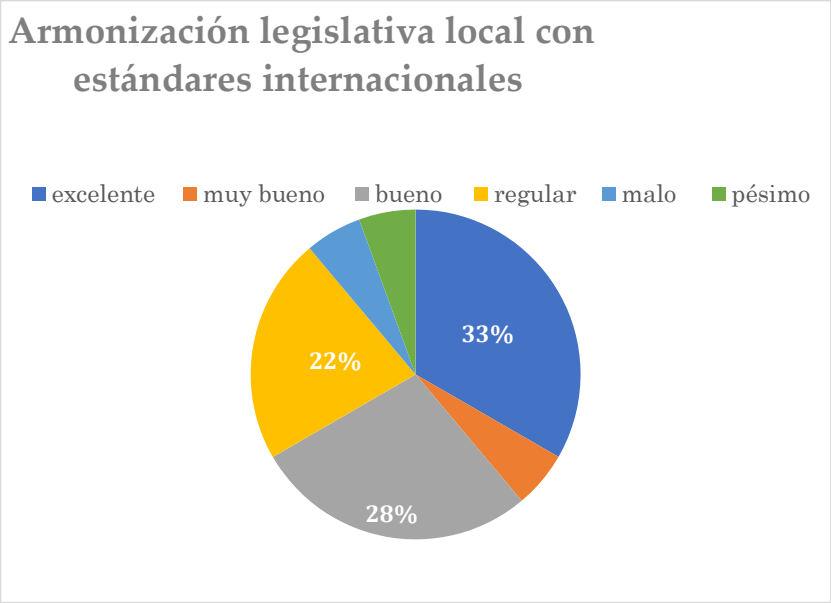
Ahora bien, la calificación más alta de ese eje, fue para la actuación de la CEAV Coahuila, que obtuvo una calificación promedio de 82.2. El 50% de los encuestados la calificaron como excelente.

Gráfica 5. Atención Integral a víctimas

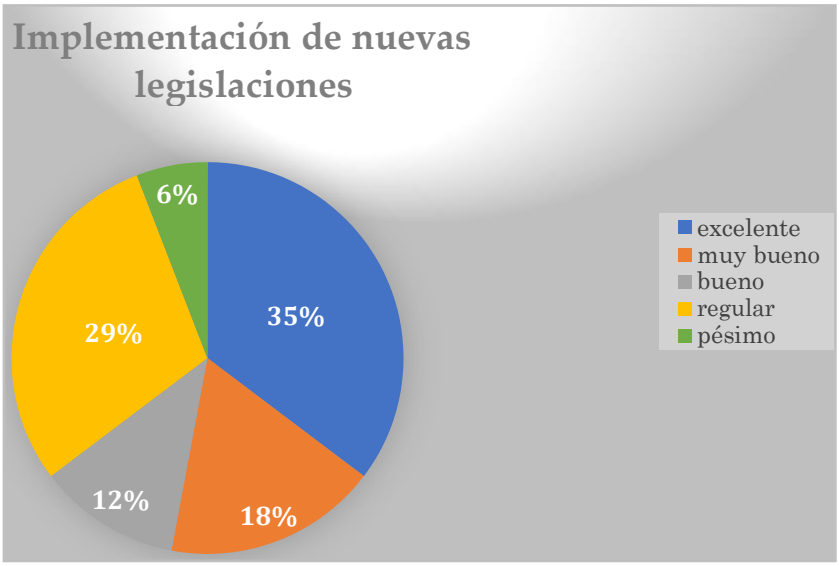
El eje temático sobre la armonización legislativa estuvo evaluado de manera entre regular y buena (gráfica 6). Más de la mitad de los encuestados, es decir, el 66.7% consideró que la armonización legislativa local con las exigencias de los estándares internacionales en materia de desaparición de personas, ha sido entre buena y excelente, mientras que el 33.34% la consideró de pésima a regular.

Por otro lado, respecto a la calificación sobre la implementación de las nuevas legislaciones locales en materia de desaparición de personas, (gráfica 7) obtuvo una calificación promedio de 71, donde el 64.7% de las personas encuestadas la

calificaron como excelente. Lo anterior, posiciona a este eje con una calificación global de 68.8.



Gráfica 7. Armonización legislativa local con estándares internacionales

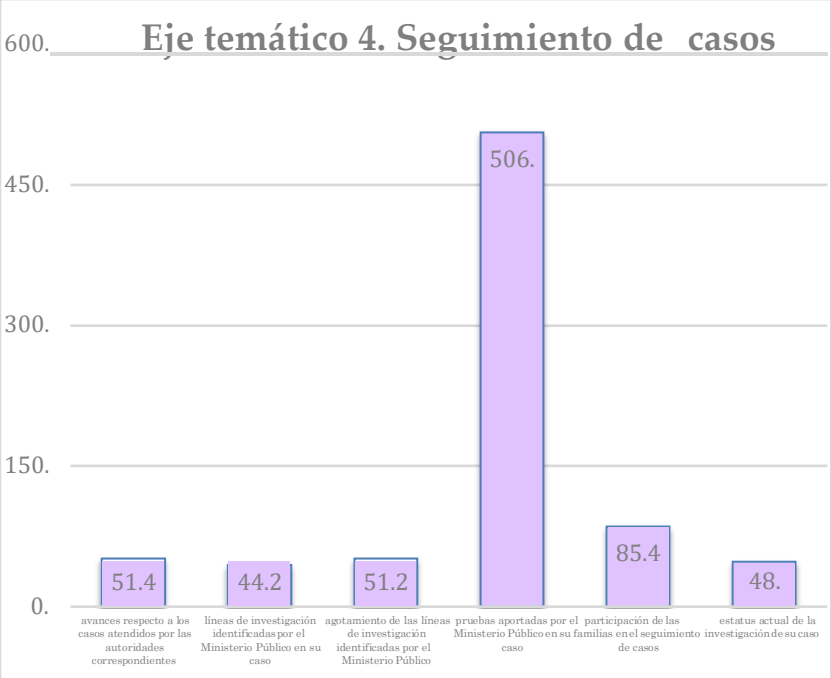


Gráfica 8. Implementación de nuevas legislaciones

Por último, uno de los ejes temáticos que presenta mayores retos y áreas de oportunidad es el de seguimiento de casos, y como ya se ha señalado, fue el rubro

peor evaluado. De igual forma, ya se ha comentado que dicho resultado puede deberse, en gran medida, debido a la experiencia personal de cada caso y familia. Según lo muestra la gráfica número 8, la calificación más baja de este eje temático, y de la encuesta en general, es para las líneas de investigación identificadas por el Ministerio púbico en el caso específico.

El 61.11% de las personas encuestadas lo calificaron como pésimo, malo y regular, frente al 38.89% que lo evaluaron como bueno y excelente. En promedio obtuvo una calificación de 44.2, que lo ubica como un servicio malo o regular. Sin embargo, la evaluación más alta de toda la encuesta también se encuentra dentro de este eje temático. Se refiere a la participación de las familias en el seguimiento de los casos, con una calificación de 85.4 ubicándose en la escala de muy bueno a excelente.



Gráfica 9. Seguimiento de casos

Si bien la encuesta se refiere a la evaluación del modelo de diálogo y trabajo, de ella se desprenden una serie de áreas de oportunidad considerables a trabajar durante los próximos años, entre las que se destacan:

- Para el eje temático de búsqueda efectiva e investigación científica:

1) la deficiente actuación del personal responsable;

2) muy poco personal responsable;

3) ausencia de capacitación, vocación y evaluación de las personas responsables.

- Respecto al eje temático de atención integral a víctimas:

1) la sencillez del registro, que no permite identificar necesidades más complejas que imposibilitan una atención realmente integral;

2) ausencia de personalización del registro, que permita diseñar estrategias específicas para cada caso

- Por último, respecto al eje temático de seguimiento de casos, el área de oportunidad se concentró en la deficiencia en las líneas de investigación identificadas por el Ministerio Público en cada caso específico.

Con base en los resultados de las encuestas, se tienen insumos informacionales suficientes para sustentar la reformulación y fortalecimiento de este modelo, que permita servir como ejemplo en otras entidades federativas que se han mantenido ausentes en el diseño e implementación de acciones para resolver la problemática de la desaparición forzada e involuntaria de personas.

b. Entrevistas a profundidad

Además de la encuesta, personal de la Academia IDH, realizó entrevistas a profundidad a diferentes actores que han tenido participación activa en la implementación del modelo de diálogo e interlocución entre familias y gobierno. Fue así que se concretó la entrevista a once personas: cuatro familiares de personas desaparecidas, miembros de FUUNDEC– FUUNDEM; una entrevista a la directora del Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios; y seis entrevistas a miembros del GAT.

De manera general, las entrevistas versaron sobre los siguientes puntos:

- La comunicación entre las familias y el gobierno del estado, antes de implementarse el modelo de diálogo:

Coincidiendo los entrevistados en que el proceso de interlocución, durante la gubernatura de Humberto Moreira, y de Jorge Torres, fue muy desgastante, lográndose pequeños avances que van desde la revisión de caso por caso, hasta la creación de la primera Fiscalía especializada en temas de desaparición, ello durante la administración de Jorge Torres (Martínez 2018).

Sin embargo, uno de los principales problemas con los que las familias se enfrentaron durante los primeros acercamientos con el gobierno, fue que, desde la administración de Humberto Moreira, buscando atender de manera personal las necesidades de las diferentes familias, se decidió asignar, a cada familia, un funcionario, a los que se les denominó "padrinos" (Martínez 2018). Lo anterior generó una especie de paternalismo, en donde los funcionarios se encargaban de cubrir las necesidades, principalmente económicas, de las familias, no obstante,

dicha práctica propició que se perdiera de vista que los funcionarios no debían ser padrinos, y las familias una especie de "ahijados", sino por un lado servidores públicos obligados, justo al servicio público, y por otro, una ciudadana o ciudadana como factor de cambio (López 2018).

Así mismo, otro de los logros alcanzados en la primera etapa del diálogo fueron las reuniones periódicas con el Gobernador, y posteriormente la revisión de casos con la presencia del Gobernador, el Ministerio Público encargado del caso, el Secretario de Gobierno y la familia de cuyo caso se trataba (Herrera 2018). Sin embargo, al poco tiempo las familias se dieron cuenta que los servidores públicos, principalmente los encargados de las investigaciones, se mostraban poco tolerantes con las víctimas, y además los resultados eran prácticamente nulos, debido a que las reuniones eran sin orden, y sin acuerdos bien establecidos (Iris 2018), eran reuniones en donde las familias expresaban una serie de protestas de casos específicos, sin tener un abordaje de política pública y atención completa de la problemática, es decir, las reuniones no eran verdaderos diálogos que pudieran generar una agenda de trabajo (Ríos 2018).

- La necesidad de implementar un modelo de diálogo

Luego del cambio de gobierno, comenzando la administración de Rubén Moreira, las reuniones con el Gobernador y con otras autoridades, siguieron realizándose periódicamente, no obstante, aún con la buena voluntad demostrada por el ejecutivo local, los resultados seguían sin aparecer, lo que nuevamente tensó la comunicación entre gobierno y familias. Así, luego de la visita y el informe del Grupo de Trabajo, tanto el gobierno como FUUNDEC – FUUNDEM, acompañados por la Diócesis de Saltillo y por el Centro Diocesano Fray Juan de Larios, comienzan a analizar diferentes vías para mejorar la comunicación y el diálogo, que también permitiera darle seguimiento a las recomendaciones del Grupo de Trabajo (Chamberlin 2018).

Fue así que surge la propuesta de crear un Grupo de Trabajo de carácter autónomo, que no dependiera de ninguna autoridad, pero tampoco de alguna organización de la sociedad civil (López 2018), sino que más bien sirviera como grupo con la capacidad de ser mediadores, buscando un consenso entre las partes (Soto 2018).

- Resultados positivos del modelo:

La totalidad de entrevistados coincidieron en que existen resultados positivos, como el hecho de que durante el tiempo en que ha operado el GAT, se han logrado resolver favorablemente los enfrentamientos o conflictos que han surgido entre los actores del modelo (Peña 2018). Así mismo, los temas con mayor avance han sido: por un lado en el ámbito legislativo, lo que incluye importantes reformas a la

Constitución local, y al Código Penal del estado, pero también la creación, con participación de las familias de leyes como la de Declaración de Ausencia por Desaparición, y la de Localización, Recuperación e Identificación Forense de Personas (Soto 2018); y por otro lado, la atención a las necesidades y derechos de los familiares de personas desaparecidas, principalmente mediante la puesta en marcha del PROFADE.

- Temas pendientes del modelo:

No obstante, también hay plena coincidencia en que las principales áreas que faltan por concretarse y mostrar resultados significativos son la búsqueda, principalmente la búsqueda de *larga data* (Soto 2018); y la investigación de las desapariciones, pues de acuerdo con los resultados expuestos tras el acompañamiento de los expertos colombianos, las investigaciones no siguen líneas de investigación concretas, y éstas continúan basándose en la información aportada por los propios familiares, sin que hasta el momento se cuente, como en otras entidades federativas, con procesos en contra de altos funcionarios o servidores públicos relacionados con las desapariciones, por lo que además, se ha dejado de lado el tema de la verdad y la justicia (López 2018).

2. *La nueva composición del GAT*

Aprovechando la entrada en el gobierno del ingeniero Miguel Ángel Riquelme, y debido a la solicitud de diversos colectivos de familiares de personas desaparecidas en Coahuila, para participar en las diferentes mesas y reuniones derivadas del modelo de diálogo, los cinco colectivos que actualmente existen en la entidad: FUUNDEC–FUUNDEM; Grupo V.I.D.A Laguna, A.C.; Familias Unidas en la Búsqueda y Localización de Personas Desaparecidas A.C.; Alas de Esperanza de Allende; y Asociación Internacional de Búsqueda de Desaparecidos en México, aceptaron participar en el diálogo e interlocución con el nuevo gobierno, en donde los miembros del GAT, fungirían como mediadores.

Así, ahora el GAT se encuentra conformado por siete personas, cinco propuestos por cada uno de los colectivos de familiares de personas desaparecidas; un representante del Gobierno del Estado; y un espacio más, ocupado por la Organización de las Naciones Unidas. Por tal motivo, el tres de marzo del 2018, se instaló el nuevo GAT, integrándolo, a partir de ese momento, las siguientes personas:

1. La Organización de las Naciones Unidas;
2. Como representante del Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza, Luis Efrén Ríos Vega;

   Como representantes de los grupos de familia:

3. María de los Dolores Guadalupe Soto y Álvarez;
4. Albertina Ortega Palma;
5. Carlos Eulalio Zamora Valadez;
6. Carlos Manuel Valdés Dávila; y
7. José Miguel Edgar Cortez Moralez.

II. Recomendaciones de las mesas de trabajo del Observatorio Internacional de Derechos Humanos Sobre los derechos de las personas desaparecidas y sus familiares (noviembre 2017)

Los días 23, 24 y 25 de noviembre se llevó a cabo el III Observatorio Internacional de Derechos Humanos "Los derechos de las víctimas de desaparición de personas en el sistema interamericano", evento organizado por la Academia IDH, el cual tuvo lugar en las instalaciones de la Infoteca, campus Arteaga, de la Universidad Autónoma de Coahuila.

En dicho Observatorio, además de las ponencias expuestas durante las sesiones académicas, se instalaron tres mesas de trabajo conformadas por las y los expertos, integrantes del GAT y familiares de las víctimas, con el objetivo de discutir, elaborar y presentar propuestas y planes de acción que resuelvan los retos y las problemáticas actuales en materia de desaparición de personas. De tales mesas de discusión surgieron una serie de conclusiones, propuestas y recomendaciones que en consenso emitieron los participantes de dichos espacios de discusión.

En virtud de las problemáticas analizadas, así como las propuestas emitidas por los expertos en la **mesa de trabajo sobre atención integral a víctimas**, se llegó a la conclusión de que es necesario atender las siguientes recomendaciones:

- Fortalecer el PROFADE y buscar replicar su modelo en otros estados de la república con la colaboración de la CEAV federal.
- Redefinir el catálogo de derechos de las familias de personas desaparecidas e incluir cláusulas flexibles que puedan abrir las posibilidades de atención, así como definir agendas nacionales de esta problemática que permitan impulsar programas nacionales en rubro.
- Tomar acuerdos por mayoría y respetarlos como un frente común para conseguir y capitalizar soluciones generales y efectivas para todas las familias.
- Integrar al marco legal y de política pública, el apoyo psicosocial a las víctimas.

- Integrar el derecho a la cultura, la asociación y participación pública de los familiares de personas desaparecidas, al marco legal y de política pública.

- Garantizar el derecho a la memoria a través de la propuesta de su inclusión en la legislación y política pública estatal.

Por su parte, en la mesa de trabajo sobre **búsqueda y localización** de personas desaparecidas se llegó a las siguientes conclusiones y recomendaciones:

- Analizar entre las familias, la Ley General de Desaparición Forzada a fin de articular y vigilar su efectividad en los estados y tener las herramientas suficientes para que puedan exigir al gobierno que se implemente correctamente.

- Plantear un registro confiable, certero y completo, que incluya las denuncias, los datos de las personas desaparecidas, las fosas localizadas, los cuerpos encontrados etc. Además de iniciar un registro nuevo y plantear un registro de personas en fosas.

- Reconstruir y fortalecer la base de datos de personas desaparecidas, para que ésta sea de carácter ciudadana y pública.

- Vigilar el manejo público de los panteones, protocolos de inhumación y registro de personas desaparecidas. Si bien el manejo de panteones es una facultad municipal, existen criterios comunes planteados por la nueva ley, que pueden facilitar el acceso a la información y datos de panteones.

- Realizar los diagnósticos necesarios en materia forense para la recuperación de cuerpos y restos de personas desaparecidas, así como registros de fosas y de lugares ocultos para dar con el paradero de personas desaparecidas. Así mismo es necesario integrar la asesoría de organismos internacionales y a expertos en la materia para realizar dichos diagnósticos.

- Retomar la iniciativa de Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, para ver la forma que se pueda incrementar la participación de las familias.

- Contratar personal profesional, capacitado y experto en materia de peritaje forense, quienes paralelamente tengan un perfil sensible y empático para trabajar en conjunto con las familias.

Por último, en relación con la **mesa de investigación del delito de personas desaparecidas** se presentaron las siguientes recomendaciones:

- Adoptar medidas que permitan la revisión constante de los expedientes relacionados con los delitos de desaparición.
- Crear un órgano de alto nivel tanto para la coordinación de las tareas de investigación de los delitos de desaparición como para instrumentación de una política integral en la materia
- Adoptar políticas de apertura para acompañamiento de los colectivos tanto en la investigación como en la búsqueda de desaparecidos.
- Adoptar políticas de apertura a la cooperación, asistencia y monitoreo internacional en las tareas de investigación de los delitos de desaparición.

III. Recomendaciones de las mesas de trabajo del Foro Nacional para la Implementación de la Ley General de Desaparición Forzada de Personas

Los días 16, 17 y 18 de marzo del año 2018, autoridades, expertos y familiares de personas desaparecidas analizaron en las instalaciones de la Academia IDH, los retos y desafíos de la entrada en vigor de la Ley General de Desaparición Forzada de Personas. Ello, con la convocatoria y participación de los cinco colectivos de familiares de personas desaparecidas en Coahuila, el Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, la ONU-DH, el gobierno del Estado y la Academia IDH.

El necesario análisis de la nueva ley aprobada en noviembre del 2017, y publicada en febrero del 2018, contó con la participación de más de 200 familiares de personas desaparecidas, representantes de los cinco colectivos antes mencionados, así como a colectivos de familiares de personas desaparecidas en otras entidades federativas, y a familias no organizadas. Así mismo, se contó con la asistencia de especialistas y expertos de Chile, Estados Unidos, Salvador, Perú, Colombia, Alemania y Argentina.

Durante los tres días que duró el Foro, se realizaron, de manera simultánea, mesas de trabajo, en las que participaron familias, académicos, expertos y miembros del GAT. La agenda de trabajo se centró en analizar la ley, mediante cuatro mesas de trabajo, surgiendo en ellas una serie de recomendaciones.

La mesa de derechos de las personas desaparecidas y sus familiares se centró en tres puntos principales: justicia; búsqueda; y bloque de derechos, destacándose lo siguiente:

1. En el tema de justicia, se resaltó la necesidad de incluir al poder judicial en las mesas de trabajo, así como la inexistencia de jueces especializados para

el juzgamiento de delitos de desaparición forzada de personas, ya que las características de este tipo de delito, implican la necesidad de tener un conocimiento profundo sobre el tema.

2. En el tema de búsqueda se hizo notar que falta mucha investigación de campo, lo cual se dificulta con los cambios excesivos de los agentes del ministerio público adscritos a la fiscalía especializada. Por ello, es indispensable establecer mecanismos que aseguren la permanencia de los agentes en esa área, para darle continuidad a las investigaciones.

3. En el tema de PROFADE, se destacó la necesidad de dar trato preferente a los grupos vulnerables, así como una protección especial en casos como el de migrantes, personas de la tercera edad, etc.

La tercera mesa se centró en la discusión y análisis del tema de **búsqueda**, concluyéndose lo siguiente:

1. Es importante que se construya un mapeo de las diversas instituciones de las que se puede obtener información útil para la búsqueda, y que esa información se encuentre disponible de forma continua, para que la búsqueda pueda ser realizada con mayor agilidad. Para ello, es importante analizar los acuerdos de colaboración que pueden establecerse con esas instituciones, para especificar la forma en que debe estar disponible la información que podría ser relevante para la búsqueda.

2. Para lo anterior también es importante ubicar los lugares donde las personas requieren identificarse para la realización de ciertos actos, ya que eso contribuirá a identificar los últimos lugares en los que la persona desaparecida estuvo. Por ejemplo, en una notaría, en un hospital o en cualquier otro lugar en el que se requiera la identificación de la persona para acceder a tal lugar o realizar cierto acto.

3. Se debe partir de la idea de que hay un punto de cambio en el procesamiento de la información, ya que muchos registros previos a la entrada en vigor de un sistema electrónico, se encuentran por escrito, por lo tanto, debe resolverse cómo se va a incorporar esa información al sistema o a una base de datos.

4. Es importante establecer el diseño institucional con que debe contar la Comisión de búsqueda, sin embargo, también se debe analizar el perfil que debe tener el titular de dicho organismo, así como el proceso de selección que se va a emplear para realizar la designación de esa persona. Como perfil se sugirió que sea un antropólogo, un gestor público, que deberá reunir características de liderazgo y facilidad de negociación, partiendo de la idea de que en las reuniones que se realizan sobre el tema, se concentran ciertos

grupos de poder que deben llegar a acuerdos para el cumplimiento de los diversos propósitos.

Por último, la cuarta mesa trató sobre las fiscalías, y específicamente sobra las investigaciones por ésta realizadas. Los participantes de dicha mesa realizaron las siguientes recomendaciones:

1. Crear e implementar protocolos de investigación para la Fiscalía, que combinen la investigación de contexto con la de incidencia delictiva, lo que permitirá la creación de un perfil global a través del agrupamiento de casos.

2. Crear un sistema articulado entre la fiscalía especializada en delitos de desaparición y la unidad de búsqueda, con la participación de consultorías y expertos internacionales con la finalidad de crear una agenda de atención a las necesidades surgidas a partir de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas.

3. Crear protocolos dentro de la fiscalía de Coahuila que eviten la omisión y retardo en la investigación y que señalen los mecanismos de actuación de las autoridades para llevar a cabo el proceso de investigación de una manera idónea.

4. Crear e implementar protocolos que prevean los procedimientos cuando existe la participación de miembros de las fuerzas de seguridad pública y las fuerzas armadas tanto en la comisión del delito como en la obstaculización de la investigación.

5. Crear métodos que permiten a las unidades de investigación y búsqueda que se crearán, utilizar las experiencias y conocimientos obtenidos a lo largo del tiempo por las unidades ya existentes, así como evitar los cambios de personal dentro de las distintas unidades de la Fiscalía que impliquen estorbos en la investigación.

IV. Retos y desafíos

La afectación a los derechos humanos de las personas en virtud de la comisión del delito de desaparición es grave, y se encuentra estrechamente vinculada con las obligaciones suscritas en los sistemas de protección internacional de derechos humanos. Por su naturaleza, el delito de desaparición afecta, además de la persona que es víctima directa del delito, a sus familiares, y en general a la comunidad nacional e internacional.

Como ya se ha señalado, uno de los logros más satisfactorios del modelo de trabajo fue la creación del PROFADE, coordinado por la CEAV Coahuila, quien se además de atender a las víctimas de todos los delitos, así como de violaciones a derechos humanos, mediante este programa se encarga de atender a las víctimas de una problemática específica, como lo es la desaparición de personas. Así, el actuar de la CEAV, con la implementación del programa, se ha posicionado como referente a nivel nacional, por ser el único en su tipo. De esa forma se convierte en un piso mínimo para que en el resto de las entidades federativas y la República en general, se comience a diseñar e implementar medidas para la atención integral de las víctimas, que permitan la recuperación y el restablecimiento en el pleno ejercicio del derecho a la justicia, la verdad y la reparación integral.

Pero también es cierto que para implementar una política más integral oara garantizar la vida digna de las familias, hace falta actualizar el diagnóstico de necesidades de las familias, ampliar el catálogo de derechos, transversalizar este enfoque especializado y diferenciado a los programas gubernamentales que hagan accesible a más familias de personas desaparecidas, evaluar las acciones preferentes y, por supuesto, ampliar el presupuesto conforme a las necesidades de las familias.

En ese sentido, tanto los familiares de personas desaparecidas, como el gobierno del Estado de Coahuila, con el apoyo del GAT, han trabajado intensamente en la búsqueda de mecanismos para la resolución del problema de desaparición de personas, ello desde diversas aristas. Sin embargo, es evidente que, al tratarse de una problemática compleja, requiere una sólida estrategia integral, además de la voluntad política; el interés por parte de las autoridades y familiares; el conocimiento, capacidad y trabajo de expertos en la materia; la colaboración con diversas instancias nacionales e internacionales; entre otras.

A continuación, se presenta una lista enunciativa de retos y desafíos que deben atenderse durante el próximo sexenio en relación con el problema de desaparición de personas en Coahuila.

1. El derecho a la búsqueda

Según lo señalado en el artículo 7 de la Ley para la Localización, Recuperación e Identificación Forense de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza, toda persona tiene derecho a ser buscada de forma inmediata y efectiva, y a ser localizada por las autoridades competentes, por todos los medios posibles, priorizando la búsqueda en vida, misma que debe ser sostenida mientras se mantenga la desaparición. Uno de los retos principales respecto al derecho de las víctimas, familiares y de la sociedad en general es la posibilidad de generar mecanismos, por parte del Estado, para la investigación independiente, imparcial

y competente de las violaciones de derechos humanos, la dignificación de las víctimas y la recuperación de la memoria histórica.

Sobre este rubro, es importante que se tomen acciones referentes a la investigación, y específicamente en su metodología, que contemplen el análisis del contexto, y que permitan aplicar en todo su procedimiento una perspectiva de género y de otros grupos sujetos a vulnerabilidad, para evitar la realización de prácticas discriminatorias basadas en factores políticos, económicos, religiosos, de raza o de ideologías de género que recaigan en una revictimización.

Además, uno de los pilares en la búsqueda y localización de las personas desaparecidas, es la seguridad de las personas involucradas en dicha búsqueda. Es importante tener presente el derecho de los familiares de personas desaparecidas a participar en todo el proceso de búsqueda y localización, por lo que considerar el mayor involucramiento, garantizando su seguridad, la de los testigos y la de las organizaciones que puedan participar en el proceso es un tema prioritario. Por tanto, debe garantizarse en todo momento la confidencialidad de las víctimas y los testigos como medida necesaria para proteger su dignidad e integridad personal. Además, en un contexto como el nuestro, con los elevados índices de desaparición de personas, es fundamental comprender que una investigación en esta materia no puede depender de la iniciativa procesal de la víctima o de sus familiares, por lo que es necesario que el estado asuma su obligación de investigar con la finalidad, además de resolver un caso concreto, resolver una problemática general, con el fin de buscar efectivamente la verdad.

Así mismo es necesario invertir para obtener el recurso humano, logístico, técnico y especializado suficiente de acuerdo con los índices de casos que se reciben al año, y garantizar que el servicio que se preste mediante estos recursos, sea de calidad y con el más alto nivel de profesionalismo, así como asegurar que los responsables, tanto de la investigación, como de la búsqueda, se encuentren en constante capacitación.

2. *El derecho a la personalidad jurídica*

Para analizar el derecho a la personalidad jurídica de las personas desaparecidas, es necesario comenzar por conocer que es la personalidad jurídica, lo que puede resumirse como la aptitud de ser sujetos de derechos y obligaciones, es decir, la facultad de gozar de los derechos reconocidos por el Estado del que se es parte (Verástegui 2016: 11). Una de las principales, y más grandes dudas que surgen al estar frente a la problemática de la desaparición forzada de personas es ¿cómo pueden garantizarse los derechos de una víctima de desaparición forzada?

Pues bien, para la efectiva garantía de dichos derechos, es necesario que las medidas adoptadas, tanto por la autoridad - ya sean legislativas, o bien de búsqueda

y localización- se hagan tomando como base la presunción de vida de la persona desaparecida, y a la par, que se continúe con la visibilización del fenómeno de la desaparición forzada de personas, hasta lograr una real empatía de la sociedad frente a la problemática.

Lo anterior puede lograrse con la aplicación de dos principios de Derechos:

1. El principio de protección más amplia en la tutela judicial, para lo cual será necesario trabajar en la sensibilización y capacitación del personal judicial que interviene en los procesos legales en los que se involucren derechos de personas desaparecidas; y

2. El principio de solidaridad o fraternidad, mediante el cual la sociedad en su conjunto, y específicamente las empresas en las que laboraba la persona desaparecida antes del hecho victimizante continúen con las prestaciones laborales, en beneficio de los familiares de la víctima de desaparición, con lo que no solo se estarían protegiendo los derechos de ésta, sino también de su entorno familiar más próximo.

Si bien, ya existen normas y ordenamientos que protegen los derechos de las personas desaparecidas, así como los derechos de sus familiares, es necesario garantizar su real y efectivo cumplimiento, más allá de la sola enunciación en un artículo de la ley (2016: 14).

3. *El derecho a la identificación forense*

Otra de las obligaciones que el estado tiene es la de investigar, de forma real y eficaz lo relativo a la identificación de las víctimas. De la Ley para la Localización, Recuperación e Identificación Forense de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza se desprende que toda persona tiene el derecho a que se establezca y reconozca su identidad, a través de la identificación plena de sus restos mediante métodos científicos verificables y replicables, otorgando a los mismos, trato digno y respetuoso conforme a su voluntad, sus creencias y restituyéndolos a su familia. En ese sentido, la identificación forense debe tener como objetivo el respeto y la garantía de la identidad de la persona víctima de desaparición.

Por lo anterior, los retos en materia de identificación forense implican, que, tratándose de la determinación del paradero, y en su caso de su muerte, la información correspondiente deberá ser tratada de manera digna frente a cualquier tercero, máxime frente a sus familiares. En el contexto de la individualización, identificación y preservación de los cuerpos, por lo tanto, los expertos forenses deben tomar en consideración los elementos sociales culturales y religiosos de las personas desaparecidas.

En suma, es necesario que los procesos de identificación forense se lleven a cabo en todo momento bajo el más estricto cuidado de los cuerpos y otras evidencias recuperadas en las investigaciones, con el fin de que se mantengan en adecuadas condiciones de conservación y seguridad para futuros análisis que permitan el establecimiento y seguridad de la identidad y el esclarecimiento de los hechos. Además, se requiere que el mismo proceso se lleve a cabo, bajo la coordinación y liderazgo de personas profesionales y expertos en la materia, que permitan dar solución efectiva a las problemáticas presentadas.

4. *El derecho a la justicia*

El derecho a la justicia es entendido como la ciencia normativa del deber ser que describe la relación social que existe entre los sujetos de derecho y la norma que le otorga ese derecho (Kelsen 1953: 25). El acceso a la justicia hace parte de un conjunto de normas jurídicas del Estado - derecho objetivo- que otorga facultad o poder a una persona o a un grupo de personas para exigir, realizar o dejar de realizar libremente determinados actos - derecho subjetivo – (Monroy Cabra 1994: 200) De la misma manera como el delito de desaparición forzada tiene un afectación tridimensional en el marco de los derechos humanos, el derecho al acceso a la justicia de las víctimas y familiares de víctimas del delito de desaparición forzada tiene una dimensión tripartita que responde a las tres generaciones de derechos humanos.

El acceso a la justicia es esencial para que las familias de las personas desaparecidas puedan ejercer su derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación del daño. Según el diagnóstico de necesidades para la implementación del PROFADE, publicado en marzo del año 2016, el 79.34% de las familias encuestadas, se han enfrentado a dificultades a la hora de acudir a las autoridades. Entre las problemáticas más señaladas por los familiares se encuentran la falta de atención a los casos por parte de las autoridades correspondientes, el estancamiento de las investigaciones y la falta de transparencia y rendición de cuentas por parte de las personas que cuentan con la información.

El derecho al acceso a la justicia es la columna vertebral de todos los derechos de los familiares de víctimas de desaparición. Por tanto, el compromiso por parte del estado debe asumirse con total rigor. Principalmente debe asumir la total responsabilidad por la asesoría jurídica que está ofreciendo y que están recibiendo las víctimas; además, debe poner atención en la forma en que las y los funcionarios, encargados de atender y resolver asuntos sobre desaparición de personas las desarrollan, exigiendo que cuenten con la capacidad, pero sobre todo con la sensibilización para tratar, manejar y resolver el problema, sin caer en contradicciones o inclusive revictimizaciones. En ese sentido, la responsabilidad estatal debe comprender desde las múltiples formas de reclutamiento, hasta la constante y permanente capacitación de los servidores públicos, sin dejar de lado

la evaluación permanente, que repercutirá en un sistema más efectivo de medición de avance de resultados.

Sin embargo, el pleno ejercicio del derecho al acceso a la justicia se suele ver mermado por varios obstáculos que son importantes retirar, y que deben convertirse en retos para que durante las próximas actuaciones se garantice el derecho al acceso a la justicia de todas las personas víctimas del delito de desaparición de personas. Es importante que se erradiquen ciertas conductas, como la dilatación o la demora en los procesos judiciales, así como el abuso de autoridad por un lado y el desconocimiento de la ley y por parte de los defensores y operadores del sistema de justicia, por el otro. De igual manera, resolver el problema de los costos procesales para que realmente se conviertan en costos proporcionales y asequibles para todas las personas que integran la sociedad y que probablemente se encuentren en una situación de desaparición.

Además, es importante que los operadores de justicia asuman una función flexible que permita la maleabilidad de ciertos formalismos legales y administrativos que muchas veces obstaculizan el derecho de las víctimas a la justicia. En general, deben unirse estos retos al objetivo general de adoptar una política criminal de carácter general que asegure el pleno goce del derecho al acceso a la justicia como fundamento para lograr la verdad, la garantía de no repetición y la reparación integral (Vélez 2017: 18).

Los procesos de búsqueda de personas desaparecidas, las investigaciones forenses y las identificaciones deben contribuir al establecimiento de los hechos, a reconocer el sufrimiento de las víctimas, y por tanto brindar un trato sensible, y determinar la responsabilidad de las personas involucradas para abrir caminos hacia la justicia.

5. El derecho a la verdad

Otro de los derechos que las víctimas tienen es a participar activamente en la búsqueda de la verdad de los hechos, y se les permita expresar sus opiniones y preocupaciones cuando consideren que sus intereses han sido afectados. Eso incluye la obligación de la realización de exhumaciones de cementerios, fosas clandestinas o de otros sitios en los que se encuentren o se tengan razones fundadas para creer que se encuentran cuerpos u osamentas de las víctimas.

Según la norma 8, publicada en el Consenso Mundial de Principios y Normas mínimas sobre Trabajo Psicosocial en Procesos de Búsqueda e Investigaciones Forenses para casos de Desapariciones Forzadas, Ejecuciones Arbitrarias o Extrajudiciales, el derecho a la información incluye el acceso a conocer sobre los procesos de búsqueda de personas desaparecidas, de las investigaciones forenses, sus acciones, implicaciones, consecuencias y derechos; de los avances, limitaciones

y elementos relevantes técnicos y jurídicos; así mismo, de los resultados de las investigaciones sobre el esclarecimiento de quienes son las autoridades y partícipes, las conductas del perpetrador hacia la víctima y cuáles fueron las motivaciones para cometer los delitos, y las circunstancias de la desaparición.

Por su parte, el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos ha señalado que los familiares de las víctimas tienen el derecho a conocer lo que ocurrió sobre las graves violaciones de derechos humanos, y que el ejercer ese derecho en una situación concreta constituye un medio importante de reparación para la víctima y sus familiares y da lugar a una expectativa que el Estado debe satisfacer. (Gómez Palomino vs Perú 2005: 32).

Así mismo, debe apostarse por la transparencia en los procesos de búsqueda de personas desaparecidas, y clarificar con toda honestidad a los familiares acerca de las posibilidades y limitaciones reales, técnicas, psicosociales que se puedan presentar durante todo el proceso.

6. Los DESCA [51]

a. Alimentación

Derivado de la falta de ingreso de la persona desaparecida, que en muchos casos era el principal proveedor de la familia, muchos hogares han visto mermados sus ingresos, lo cual afecta de manera negativa su acceso a la alimentación. Según lo que reportó la CEAV Coahuila y la Academia IDH, en el diagnóstico de necesidades para la implementación del PROFADE, el 22% de los beneficiarios del programa entrevistados, declara que ha tenido que pasar uno o más días sin comer por falta de recursos; un 52.17% de las familias han tenido que reducir la cantidad de alimentos que consumían antes de la desaparición de su ser querido; y el 35.86% de las mismas, han renunciado a ciertos productos o los han sustituido con otras marcas más baratas. En suma, la problemática respecto al derecho a la alimentación es actual, latente y urgente de resolver.

Por lo anterior es fundamental que el Estado de Coahuila despliegue líneas de acción en coordinación con la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación Pública, entre otras. En ese sentido, del diagnóstico de la implementación del PROFADE se han anunciado tres estrategias para garantizar el derecho a la alimentación de los familiares de víctimas de desaparición. En primer lugar, deberá gestionar apoyos de programas federales que garanticen que personas con bajos

[51] El apartado 6, sobre los DESCA se considera una relatoría del diagnóstico de necesidades para la implementación del programa de atención integral a familiares de personas desaparecidas en Coahuila que se realizó en mayo de 2016, por la Academia IDH en coordinación con la Comisión Estatal de Atención a Víctimas del estado de Coahuila.

ingresos reciban cada mes recursos que pueden utilizar para cubrir sus necesidades básicas. Por otro lado, el Estado de Coahuila deberá asegurarse no sólo de que se garantice el acceso al derecho a la alimentación, sino que esta sea de calidad y suficiente, por tanto, es imprescindible que se lleven a cabo consultas para evaluar el estado de nutrición que guardan los miembros de la familia.

Igualmente es necesario un esquema de alimentación que permita las mejoras urgentes, atendiendo a las necesidades específicas de cada miembro de la familia, con la intención de que acudan con regularidad a revisiones médicas para determinar el estado nutricional. De ser necesario, también se debe considerar el diseño e implementación de un programa de provisión de tarjetas económicas con vales de despensa para cada familia, que puede implementar el Gobierno del Estado de Coahuila a través de la Secretaría de Desarrollo Social y en el cual pueden depositarles una cantidad mensual con el objetivo de que cada familia pueda elegir los productos que más se ajustan a sus necesidades o sean de su preferencia.

b. Trabajo

El derecho al trabajo, pero, sobre todo, los derechos que surgen de él, son sumamente importantes. Según el diagnóstico que hemos señalado anteriormente, en el 51.08% de los casos encuestados, la persona que se encuentra desaparecida era el principal sostén económico de la familia. Por tanto, el reto para el modelo coahuilense se incrementa, considerando que, además se vulneran los derechos laborales, como pueden ser el pago de diversas prestaciones de las personas desaparecidas, en las que se encuentran cantidades fuertes como son el aguinaldo o las utilidades, así como la incompatibilidad de los familiares de las personas desaparecidas de buscar trabajo y/o desempeñar un trabajo, y estar presente en el proceso de búsqueda y localización de personas desaparecidas. Por si esto fuera poco, la contratación para estas personas se vuelve un tema inalcanzable, al igual que el mantenimiento de su empleo.

Por lo anterior, es necesario, que el gobierno de Coahuila trabaje de manera coordinada con la Secretaría del Trabajo, a fin de resolver de manera conjunta e integral la problemática. Las acciones para combatir la violación al derecho al trabajo, pudieran ser focalizadas en la creación de una bolsa de trabajo exclusiva para familiares de desaparecidos, que permita a las víctimas compaginar el acceso a trabajos dignos remunerados y la búsqueda de sus seres queridos no localizados; además se debe capacitar y fomentar la cultura de concientización en los empleadores coahuilenses, para que adopten una perspectiva de derechos humanos ante los casos sobre desaparición de personas que puedan llegar a presentárseles y resuelvan bajo este enfoque la situación laboral de las personas no localizadas que se encuentran bajo su mando. Por último, sería conveniente que el gobierno delegara las funciones de acompañamiento a trámites sobre pensiones y

demás prestaciones laborales, en organismos especializados, totalmente capacitados y sensibilizados en la problemática.

c. Vivienda

El derecho a la vivienda suele ser uno de los derechos de mayor afectación para los familiares de personas desaparecidas. Puesto que es el único bien con seguridad que disfrutan, ya sea propia, prestada o rentada, el hogar representa el lugar donde vive y convive una familia.

Lamentablemente, en un contexto de desaparición de personas, específicamente algún integrante familiar, se torna una situación compleja y delicada máxime si es el principal proveedor del hogar. En primer lugar, por el desamparo en el que se pueden llegar a encontrar los familiares, debido a la ausencia del pago de renta del inmueble que constituía el hogar. En segundo lugar, porque se han visto obligados a desalojarla, por seguridad de las mismas familias. Ejemplos de lo anterior puede ser el pago de las mensualidades correspondientes a casas propias otorgadas en crédito, principalmente al INFONAVIT que se encuentran pendientes de saldar.

El reto de garantizar el derecho a la vivienda de los familiares de víctimas de desaparición de personas, debe de tomar en cuenta lo siguiente:

Bajo una perspectiva de derechos humanos, y de derechos de las víctimas, la vivienda es un derecho irrenunciable, máxime tratándose del contexto de desaparición forzada. Por ende, es responsabilidad del Estado, realizar las negociaciones correspondientes para que las instituciones federales encargadas de otorgar créditos para viviendas, atiendan y respondan a esta problemática sin vulnerar el derecho que tienen las víctimas, y que fomente y permita la renegociación de los términos establecidos para el otorgamiento del crédito. Así mismo deberán proveer, estas negociaciones, lo correspondiente a los servicios que hacen de una vivienda un lugar seguro para vivir, considerando luz, agua, gas, entre otros servicios que se vuelven indispensables para la vida en familia. Como reto adicional deberá contemplar soluciones a las personas que se hayan visto privados de este derecho, considerando inclusive lugares de estancia temporal.

d. Educación

Considerando que la educación es uno de los pilares básicos de toda sociedad democrática, el derecho a la educación de los integrantes de familias de personas desaparecidas, debe concentrarse en atender las necesidades específicas como cualquier otro grupo en situación de vulnerabilidad. En ese sentido el gobierno debe trabajar de manera conjunta con la Secretaría de Educación Pública, para contribuir a garantizar el derecho a la educación de todas las personas integrantes de una familia que ha perdido a un miembro, por el delito de desaparición forzada.

Aun cuando según las encuestas aplicadas por el CEAV, el derecho a la educación es el que ha presentado menores dificultades para su ejercicio por parte de las familias de personas desaparecidas, los retos se concentran básicamente en el impacto negativo en el rendimiento escolar de las personas afectadas, que suelen bajar sus evaluaciones o inclusive reprobar materias, además de que el fenómeno de desaparición para alguno de sus familiares puede generar inseguridad en la familia que los obligue a cambiar de residencia, o bien suspender sus estudios temporal o definitivamente.

Considerando lo anterior es necesario que el Estado asuma su obligación de garantizar a los integrantes de familias de personas desaparecidas, el acceso a la educación de calidad. Para lo cual, el estado debe asumir ciertas medidas especiales y específicas que atiendan bajo una perspectiva de derechos humanos esta situación. En primer lugar, debe desplegar acciones que obliguen a los centros educativos a aceptar e incorporar alumnos y alumnas, de manera irregular y extraordinaria, que debido a las razones antes señaladas, o por cualquier otra a consecuencia de la desaparición forzada de algún ser querido, han suspendido sus clases. Además, atendiendo a que la falta de recursos económicos, producto del mismo fenómeno de desaparición, ocasiona otras carencias en el ejercicio del derecho a la educación, se deben desplegar programas especializados, inclusive extracurriculares que contribuyan a realizar los esfuerzos necesarios para recuperar y nivelar el grado educativo de las y los alumnos afectados, incluyendo la provisión de útiles escolares al inicio de los ciclos académicos, así como las condonaciones suficientes de cualquier tipo de cuotas para que no se vea mermado este derecho. Por último, esta debe basarse y realizarse bajo una perspectiva de derechos humanos y de derechos de las víctimas que permita, sobre todo, generar un ambiente escolar consciente de la problemática a la que se enfrentan las víctimas en el contexto Coahuilense.

e. Salud

Igualmente, el reporte que ha presentado la Comisión Estatal de Víctimas señaló que el 66.3% de las personas entrevistadas afirmó haber tenido síntomas de enfermedad en un momento posterior a la desaparición. Así puede inferirse que la problemática de desaparición forzada suele tener impactos negativos en la salud de los integrantes de la familia víctima indirecta de ese delito. Lamentablemente, y en virtud de los escasos recursos con los que cuentan las familias, preocupa que el 20.68% de las familias no cuente con ningún servicio de seguridad social, teniendo en cuenta que las principales enfermedades que se han presentado posterior a una desaparición, son diabetes, hipertensión, esclerosis, insuficiencia renal, parkinson, alzheimer y cáncer. Los servicios de salud a los que tienen acceso las familias de las personas desaparecidas son, en primera instancia, el IMSS, con el 39.13%.

Los retos por superar en materia de salud deben asumirse desde una perspectiva integral y en coordinación con la Secretaría de Salud, lo cual abonará en la solución de las problemáticas actuales que viven las víctimas. En primer lugar, respecto a la nula o muy baja afiliación de las familias a la seguridad social, es necesario motivar y acompañar en tal afiliación. En ese sentido, es fundamental garantizar la accesibilidad al derecho a la seguridad social, a todos los miembros de las familias que se encuentran desprotegidos por la desaparición de alguno de sus integrantes, a través del diseño de políticas públicas adecuadas y la implementación de programas de acompañamiento en la filiación de familias a la seguridad social. Además, es importante reconocer que el solo acceso no es suficiente, sino que debe garantizarse que la atención médica que reciban los familiares sea adecuada y de calidad.

Además debido a que la aparición de enfermedades crónico degenerativas y de padecimientos físicos pueden agotar los recursos de una familia, es indispensable que el gobierno del Estado ejercite acciones que permitan brindar el apoyo necesario a las familias de las personas desaparecidas con la previsión de medicamentos que son necesarios para tratar dichas enfermedades, así como considerar la posible existencia de futuras crisis y emergencias médicas cuya atención tiene un elevado costo económico. Por último, pero no menos importante, es fundamental considerar que la atención psicológica en estos casos, se torna indispensable para considerar garantizado el derecho a la salud. Para tal efecto es necesario que el Estado asuma su obligación y despliegue una serie de iniciativas, considerando que este servicio debe prestarse de manera permanente y con un programa de seguimiento completo y adecuado.

f. Cultura

Entendiendo a la cultura como el conjunto de valores, conductas, experiencias y conocimientos que identifican a un grupo de personas, diferenciándolos de otros grupos sociales, es necesario que las políticas de acción en materia de desaparición de personas sean diseñadas y ejecutadas a partir de una perspectiva multicultural. En ese sentido, debe adaptarse a la cosmovisión y a los diversos modos de ver la vida de acuerdo a sus propias costumbres y tradicionales culturales, en relación con la naturaleza, los ancestros, así como sus conceptos de justicia y de reparación.

Tales actuaciones deberán pues, respetar y garantizar entre otros derechos, la persistencia y continuidad de las costumbres y ritos como parte de la identidad cultural de la familia, así como sus costumbres religiosas y/o espirituales, adaptando el sistema de justicia con el fin de que su desarrollo se efectúe bajo prácticas incluyentes y no discriminatorias.

Para tales efectos, deberán considerarse en todo momento un intérprete para los casos en que las víctimas no hablen el idioma español, así como garantizar, en

las prácticas correspondientes, el cuidado al medio ambiente que en muchas ocasiones consiste en su única forma de subsistencia.

7. El derecho a la reparación

Respecto a las medidas de reparación, el reto que presenta actualmente el Estado se circunscribe en garantizar que la reparación sea integral y que contemple, como mínimo:

- Medidas de restitución, que implica el restablecimiento de la libertad, de los derechos, de la identidad, de la unidad familiar, del empleo, de la ciudadanía, devolución de bienes y derechos políticos etcétera;

- Medidas de rehabilitación, como la atención pública, psicológica, y psiquiátrica especializada, la creación e implementación de programas de educación orientados a la capacitación, la plena reintegración de la víctima a la sociedad y la realización de su proyecto de vida; y

- Por último, medidas de compensación, en las que se incluyen la reparación del daño sufrido en la integridad física de la víctima, la reparación del daño moral, el resarcimiento de los perjuicios ocasionados o lucro cesante, la pérdida de oportunidades en particular la de educación y prestaciones sociales, los daños patrimoniales que hayan sido consecuencia de la desaparición forzada, el pago de gastos y costas judiciales del asesor jurídico (cuando este sea privado), los gastos comprobables de transporte, alojamiento, comunicación o alimentación, y la compensación subsidiaria a las víctimas por las medidas de satisfacción.

En ese sentido, el Estado tiene la obligación de garantizar la reparación integral a todos los familiares de las víctimas de desaparición forzada, es decir la reparación debe ser de tipo legal, moral, judicial, histórica, económica, social, cultural y emocional, y atender a las necesidades específicas de raza, etnia, género, y edad de acuerdo con el contexto de las víctimas. Es importante que los Estados asuman, de igual manera el compromiso de que la reparación de los familiares, incluya el reconocimiento social y público de los hechos como manera de garantizar el derecho a la verdad.

En relación al fenómeno de desaparición forzada, los estados parte de la Convención Americana de Derechos Humanos, se han comprometido a otorgar a la víctima, una investigación adecuada para localizarla o, en su caso, devolver sus restos, así como garantizar el derecho a la reparación y a una indemnización rápida, justa y adecuada.

8. El derecho a la memoria

El derecho a la memoria se refiere a la obligación de las autoridades de la preservación de los archivos relativos a las violaciones de los derechos humanos, así como a respetar y garantizar el derecho a acceder a los mismos. Cuando la consulta de los archivos persiga favorecer la investigación histórica, las formalidades de autorización tendrán por única finalidad salvaguardar la integridad y la seguridad de las víctimas y de otras personas, y en ningún caso, podrán aplicarse las formalidades de autorización con fines de censura.

Según la norma 4, publicada en el Consenso Mundial de Principios y Normas Mínimas sobre Trabajo Psicosocial en Procesos de Búsqueda e Investigaciones Forenses para Casos de Desapariciones Forzadas, Ejecuciones Arbitrarias o Extrajudiciales, debe promoverse el total esclarecimiento de los hechos en la investigación de los casos de desapariciones forzadas, ejecuciones arbitrarias o extrajudiciales, así como facilitar las condiciones para la reconstrucción de la memoria histórica desde las víctimas como parte del proceso de dignificación y garantía de no repetición, para lo cual se deben tomar en cuenta, en todo momento, las iniciativas de las organizaciones civiles.

Es necesario recalcar que si bien las importantes aportaciones y grandes avances durante los años en que el modelo de diálogo e interlocución entre familias y gobierno se ha venido implementando en Coahuila son innegables, también es cierto que los retos y desafíos del mismo se centran en las garantías efectivas para garantizar Justicia, Verdad y Reparación Integral. El diálogo entre familias y gobierno, en efecto, no es suficiente para garantizar los derechos; se requiere que la voluntad del diálogo se traduzca en cambios estructurales y reales para garantizar de manera efectiva los derechos de las personas desaparecidas y familiares.

Para el modelo de trabajo es claro que uno de los principales retos a los que se enfrenta el modelo de diálogo, es la ruta de trabajo de los hasta ahora cinco colectivos de familiares de personas desaparecidas en la localidad. Cada uno de ellos tiene diferentes agendas, prioridades y distintas maneras de abordarlas (Ríos 2018), por lo que no solamente el GAT debe mejorar sus mecanismos y capacidades de diálogo y mediación, debido a la presencia de diferentes características de las desapariciones representadas en cada uno de los colectivos, sino que el propio gobierno y cada colectivo deben fortalecer sus capacidades de diálogo e interlocución para construir una agenda de consensos en temas o problemáticas comunes que garanticen avances en la agenda de protección de los derechos.

Así mismo, el siguiente paso que debe dar el modelo, es lograr la representación y la incorporación de familias no organizadas, no obstante, primero debe consolidarse la unión de los colectivos que actualmente participan en el modelo (Soto 2018), sin perder de vista que si bien, cada caso en concreto, tiene

características específicas, en atención a que dependiendo de la región del estado, los motivos y los responsables son distintos, la problemática es la misma (Fernández 2018), por lo que buscar soluciones comunes, mediante la generación de una agenda común de atención del fenómeno, se presenta como la vía idónea para la obtención de resultados favorables, respecto a los grandes temas que hasta el día de hoy no se han concretado: búsqueda e investigación.

BIBLIOGRAFÍA

Academia Interamericana de Derechos Humanos (2016): *Diagnóstico de Necesidades para la Implementación del Programa de Atención a Víctimas,* México.

Academia Interamericana de Derechos Humanos (2016): *Diagnóstico de necesidades para la implementación del PROFADE*, México.

Ambramovich, Víctor (2013): "Responsabilidad estatal por violencia de género: comentarios sobre el caso campo Algodonero en la Corte Interamericana de Derechos Humanos" en *Doctrina*, fascículo 10, 3-17.

Amnistía Internacional (2015): I*nformación para el comité contra las desapariciones forzadas de la ONU en México*, *Amnesty International Publications*, Reino Unido.

Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (2014): *Desapariciones forzadas durante la guerra sucia en México e impunidad. Informe conjunto al Comité contra las Desapariciones Forzadas*, disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT_CED_ICO_MEX_17810_S.pdf [Consultado el día 11 de septiembre de 2017].

Centro Nacional de Memoria Histórica (2016): *Derecho a la justicia como garantía de no repetición. Volumen 2. Las víctimas y las antesalas de la justicia. Conclusiones y recomendaciones.* CNMH, Colombia.

Congreso de la Unión (2012): *Decreto por el que se reforman los artículos 19, 20 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5200827&fecha=14/07/2011, [Consultado el día 15 de octubre de 2017].

Congreso del Estado de Coahuila de Zaragoza (2012): *Dictámenes correspondiente a la Quinta Sesión del Primer Período Extraordinario de Sesiones del Primer Año de Ejercicio Constitucional de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado,* disponible en: http://www.congresocoahuila.gob.mx/portal/wp-content/uploads/2014/11/20120611E.pdf [Consultado el día 28 de julio de 2017].

Chabat, Jorge (2010): "La respuesta del gobierno de Felipe Calderón al desafío del narcotráfico: entre lo malo y lo peor, en *Los grandes problemas de México. Seguridad nacional y seguridad interior,* El Colegio de México A.C, México.

Díaz, Pedro *et al* (2015): *Informe del equipo internacional de peritos proyecto de asistencia a la procuraduría general de justicia del estado de Coahuila, subprocuraduría de investigación y búsqueda de personas no localizadas y atención a víctimas, ofendidos y testigos*, México.

Durón, Luis (2017): "Fuundec, el origen de la lucha", en *Zócalo*, 8 de mayo de 2017.

El Colegio de México (2016): *En el desamparo. Los Zetas, el Estado, la sociedad y las víctimas de San Fernando, Tamaulipas (2010) y Allende, Coahuila (2011)*, disponible en: http://eneldesamparo.colmex.mx/images/documentos/en-el-desamparo.pdf [Consultado el día 12 de septiembre de 2017].

Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (2014): "Las siete principales líneas jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos aplicable a la justicia penal", en *Revista IIDH*, vol. 59, 30-118.

Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (2006): *Informe preliminar general*, disponible en: http://nsarchive2.gwu.edu//NSAEBB/NSAEBB180/010_Informe%20General.pdf [Consultado el 11 de septiembre de 2017].

Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (2011): *Visita del Grupo de Trabajo sobre Desaparición Forzada de la ONU en Saltillo, Coahuila*, disponible en: https://fuundec.org/2011/03/28/visita-del-grupo-de-trabajo-sobre-desaparicion-forzada-de-la-onu-en-saltillo-coahuila/ [Consultado el 11 de septiembre de 2017].

Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (2012): *Grupo Autónomo de Trabajo*, disponible en: https://fuundec.org/2012/09/10/acuerdo-por-el-que-se-crea-el-grupo-de-trabajo-en-coahuila/ [Consultado el 11 de septiembre de 2017].

Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (2013): *Archivos por Etiqueta: Foro Internacional sobre desapariciones forzadas,* disponible en: https://fuundec.org/tag/foro-internacional-sobre-desapariciones-forzadas/ [Consultado el 10 de agosto de 2017].

Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (2013): *Cuarto Informe del Grupo Autónomo de Trabajo de Coahuila para el seguimiento de las recomendaciones de Naciones Unidas sobre Desaparición Forzada o Involuntaria de Personas,* disponible en: https://fuundec.org/2013/07/23/cuarto-informe-del-grupo-autonomo-de-trabajo-de-coahuila/#more-4503, [Consultado el 1o de agosto de 2017].

Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (2016): *Presentan decreto de la Ley para la Localización, recuperación e identificación forense de personas del Estado de Coahuila de Zaragoza*, disponible en: https://fuundec.org/2016/12/05/presentan-decreto-de-la-ley-para-la-localizacion-recuperacion-e-identificacion-forense-de-personas-del-estado-de-coahuila-de-zaragoza/, [Consultado el 1o de agosto de 2017].

Garza Placencia, Jaqueline (2017): "Familiares organizados en la vigilancia y defensa de los Derechos Humanos frente a la desaparición de personas en México", en *redhes*, núm. 17, disponible en: http://www.derecho.uaslp.mx/Documents/Revista%20REDHES/N%C3%BAmero%2017/Redhes17-04.pdf [Consultado el 12 de septiembre de 2017].

Gobierno de Coahuila de Zaragoza (2015): *Acuerdo por el que se establecen las bases para que Open Society Justicie Initiative, otorgue una consultoría especializada para la implementación de acciones en materia de investigación criminal del delito a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila*, disponible en: http://www.coahuilatransparente.gob.mx/acuerdos/documentos_acuerdos/ACUERDO%20OPEN%20SOCIETY%20JUSTICE%20INITIATIVE.pdf, [Consultado el 10 de agosto de 2017].

Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza (2011): *Programa Estatal de Procuración de Justicia 2011-2017 de Coahuila de Zaragoza*, disponible en: http://coahuila.gob.mx/archivos/pdf/Publicaciones/PActualizados/PROGRAMA%20PROCURACION%20DE%20JUSTICIA-2014.pdf, [Consultado el 10 de agosto de 2017].

Gobierno del Estado de Coahuila de Zaragoza (2012): *Acuerdo de Creación del Grupo de Trabajo en el Estado de Coahuila de Zaragoza (México), para el seguimiento de las recomendaciones del Grupo de Trabajo de la Organización de las Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas e Involuntarias (GTDFI – ONU),* disponible en: https://desaparecidosencoahuila.files.wordpress.com/2012/09/grupo-de-trabajo-en-coahuila.pdf [Consultado el 8 de septiembre de 2017].

Grupo Autónomo de Trabajo (2012): *Primer Informe del Grupo de Trabajo Autónomo*, disponible en: https://fuundec.org/2012/11/11/primer-informe-del-grupo-autonomo-de-trabajo-de-coahuila/ [Consultado el 9 de septiembre de 2017].

Grupo Autónomo de Trabajo (2012): *Resultados de la primera fase del GAT*, México.

Grupo Autónomo de Trabajo (2013): *Cuarto Informe del Grupo de Trabajo Autónomo*, disponible en: https://fuundec.org/2013/07/23/cuarto-informe-del-grupo-autonomo-de-trabajo-de-coahuila/ [Consultado el 9 de septiembre de 2017].

Grupo Autónomo de Trabajo (2013): *Quinto Informe del Grupo de Trabajo Autónomo*, disponible en: https://desaparecidosencoahuila.files.wordpress.com/2014/03/5c2b0-inform-gat-7-sp-2013.pdf [Consultado el 9 de septiembre de 2017].

Grupo Autónomo de Trabajo (2013): *Segundo Informe del Grupo de Trabajo Autónomo*, disponible en: https://fuundec.org/2013/02/10/segundo-informe-del-grupo-de-trabajo-autonomo/ [Consultado el 9 de septiembre de 2017].

Grupo Autónomo de Trabajo (2013): *Tercer Informe del Grupo de Trabajo Autónomo*, disponible en: https://fuundec.org/2013/04/06/tercer-informe-del-grupo-de-trabajo-autonomo-de-coahuila/ [Consultado el 9 de septiembre de 2017].

Grupo Autónomo de Trabajo (2014): *Sexto Informe del Grupo de Trabajo Autónomo*, disponible en: https://desaparecidosencoahuila.files.wordpress.com/2014/04/140409_prop-modelo-interloc-gat-6-inf.pdf [Consultado el 9 de septiembre de 2017].

Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias (2011): *Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias sobre su misión a México*, disponible en: http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session19/A-HRC-19-58-Add2_sp.pdf [Consultado el 12 de septiembre de 2017].

Human Rights Watch (2013): *Los desaparecidos en México. El persistente costo de una crisis ignorada*, Estados Unidos de América, disponible en: https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico0213spwebwcover_0.pdf [Consultado el 12 de septiembre de 2017].

Institute for Economics and Peace (2017): *Índice de Paz México*, disponible en: http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/03/MPI17_Spanish_WEB_v2_27.03.pdf [Consultado el día 12 de septiembre de 2017].

Kelsen, Hans (1953): *Teoría pura del derecho*, Editorial de la Baconiere, Suiza.

Marabotto Lugaro, Jorge A (2003): "Un derecho humano esencial: el acceso a la justicia", *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México.

Moltó Esteve, José Elías (2016): "La desaparición forzada de personas en la jurisprudencia del Tribunal EDH: entre avances y limitaciones", en *Estudio de casos líderes interamericanos y europeos Vol. 1,* Ríos Vega, Luis Efrén, Spigno, Irene (directores), Academia Interamericana de Derechos Humanos, Tirant lo Blanch, México.

Monroy Cabra, Marco G. (1994): *Introducción al derecho*, Editorial Temis S.A, Colombia.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2013): *Informe de Misión a México. Grupo de Trabajo de la ONU sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias*, disponible en: http://hchr.org.mx/images/doc_pub/Informe_DesapForz_2aEd_web.pdf [Consultado el 12 de septiembre de 2017].

Open Society Foundations (2016): *Atrocidades innegables. Confrontando crímenes de lesa humanidad en México*, Estados Unidos de América.

Periódico Oficial del Estado de Coahuila (2013): *Decreto por el que se crea el Programa Integral de Atención a Familiares de Personas Desaparecidas.* Disponible en: http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Coahuila/wo89050.pdf, [Consultado el 29 de julio de 2017].

Periódico Oficial del Estado de Coahuila (2017): *Decreto por el que se emiten las reglas de operación del Programa Integral de Atención a Familiares de Personas Desaparecidas,* disponible en: http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Estatal/Coahuila/wo89050.pdf, [Consultado el 29 de julio de 2017].

Periódico Oficial del Estado de Coahuila de Zaragoza (2016): Decreto número 388, disponible en: http://periodico.sfpcoahuila.gob.mx/ArchivosPO/07-SS-22-ENE-2016.PDF

Rodríguez Fuentes, Oscar Daniel (2016): "El papel de la sociedad civil frente a la problemática de la desaparición de personas en Coahuila". Tesis de Maestría en Derechos Humanos con acentuación en derechos políticos, Universidad Autónoma de Coahuila, México.

Secretaria de Gobernación (2001): Reforma el artículo 215-a del código penal federal, suscrita por los diputados María Concepción Valdés Ramírez y Érik Juárez Blanquet, del grupo Parlamentario del PRD, Diario Oficial de la Federación, disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2016/04/asun_3374139_20160427_1460478100.pdf, [Consultado el 15 de octubre de 2017].

Secretaria de Gobernación (2015): *Decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, disponible en: Fecha de consulta: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5400163&fecha=10/07/2015 , [Consultado el 15 de octubre de 2017].

Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (2017): *Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas*, disponible en:

http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/consulta-publica.php, [Consultado el día 12 de septiembre de 2017].

Soley, Ximena (2016): "La desaparición forzada de personas en la jurisprudencia de la Corte IDH" en *Estudio de casos líderes interamericanos y europeos Vol. 1,* Ríos Vega, Luis Efrén, Spigno, Irene (directores), Academia Interamericana de Derechos Humanos, Tirant lo Blanch, México.

Universidad Autónoma de Coahuila (2013): *Foro Internacional Personas Desaparecidas,* Oficina de Prensa, disponible en: http://www.oficinadeprensa.uadec.mx/index.php/presskit/archivo-de-discursos-del-rector/55-foro-internacional-personas-desaparecidas, [Consultado el 2o de julio de 2017].

Verástegui González, Jorge (2016): *La personalidad jurídica en la desaparición forzada*, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México.

Villarreal Martínez, María Teresa (2015): Los colectivos de familiares de personas desaparecidas y la procuración de justicia, en *Scielo*, núm. 3, Universidad de Jalisco, disponible en: http://www.scielo.org.mx/pdf/ins/n11/2007-4964-ins-11-00007.pdf [Consultado el 12 de septiembre de 2017].

Zamora, Carlos (2017): "El derecho penal del enemigo en la legislación mexicana. ¿Son proporcionales las restricciones de derechos de los acusados de delincuencia organizada?". Tesis de Maestría en Derecho con acentuación en Sistema Acusatorio Penal, Universidad Autónoma de Coahuila, México.

ENTREVISTAS

- Chamberlin Ruíz, Michael (2018)
- Fernández Morán, Grace (2018)
- González, Dolores (2018)
- Herrera del Llano, María de Lourdes (2018)
- Iris García, Diana (2018)
- López Villanueva, Juan (2018)
- Martínez Bustos, Blanca (2018)
- Peña, Jesús (2018)
- Reyes Covarrubias, Raúl (2018)
- Ríos Vega, Luis Efrén (2018)

- Soto Álvarez, Dolores (2018)
- Zapico, Daniel (2018)

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

Radilla Pacheco vs Estados Unidos Mexicanos, 23 de noviembre de 2009

González y otras ("Campo Algodonero") vs México, 16 de noviembre de 2009

NORMAS NACIONALES

MÉXICO

Código Penal Federal (1931)

Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza (1918)

Ley para la Declaración de ausencia por desaparición de personas del Estado de Coahuila de Zaragoza (2014)

Ley para la Localización, Recuperación e Identificación Forense de Personas del Estado de Coahuila de Zaragoza (2016)

ANEXO 1

Proyecto de Asistencia a la Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila, Subprocuraduría de Investigación y Búsqueda de Personas no Localizadas y Atención a Víctimas, Ofendidos y Testigos en el marco del proyecto México de *Open Society Justice Initiative*

Conclusiones
1. La desaparición forzada de personas, se presenta de años atrás en el Estado de Coahuila de Zaragoza y ha sido objeto de observación internacional. Los familiares de las víctimas y las organizaciones que las asisten y representan, han formulado las denuncias y reclamado por la falta de resultados en la búsqueda de los desaparecidos y la investigación de los hechos.
2. El Programa Estatal de Derechos Humanos 2011a 2017 Coahuila de Zaragoza, la creación del GAT, la armonización constitucional y legislativa de acuerdo a los estándares internacionales en la materia, la Ley de Víctimas Estatal, la creación de la Comisión Ejecutiva Estatal de Atención a Víctimas, los eventos y foros de discusión, sensibilización y difusión de la temática de la desaparición forzada, la Especialización sobre desaparición forzada de la AIDH de la Universidad Autónoma de Coahuila, entre otros, son iniciativas importantes, pero que se tornan insuficientes ante la ausencia de resultados concretos en la búsqueda de personas desaparecidas forzadamente y la investigación de los hechos.
3. Los antecedentes de construcción de la política pública sobre la desaparición forzada, es un ejemplo a visibilizar de interlocución entre las familias de las víctimas, las organizaciones sociales, otros actores y funcionarios del Estado de Coahuila.
4. La positiva la actitud y sensibilidad del Gobernador del Estado de Coahuila que ha expresado ante las desapariciones de personas, es un elemento que puede favorecer a que el diagnóstico que se presenta y sus recomendaciones, se acepten en forma integral, porque apunta al mejoramiento sustancial de la búsqueda e investigaciones de los desaparecidos forzadamente.
5. Las medidas que se proponen en el Informe no son de carácter coyuntural o parcial, es la invitación a diseñar y construir una política criminal priorizada para combatir este fenómeno y evitar la responsabilidad del Estado o de sus servidores, por no suministrar a las víctimas los recursos legales y judiciales pertinentes, a fin que estos hechos no se configuren

en violación de derechos humanos o que por su magnitud, origen, forma de ejecución e impunidad, se conviertan en crímenes de sistema que habilite jurisdicciones internacionales en la búsqueda por las víctimas de justicia, verdad y reparación.
6. Como elemento necesario en el mejoramiento de la búsqueda de los desaparecidos y de la investigación de los hechos, en la nueva política criminal del Estado que prioriza la atención a este espectro delictivo, es indispensable fortalecer y especializar la Subprocuraduría de Investigación y Búsqueda de Personas No Localizadas. En consecuencia, no se debería unir a otra Subprocuraduría, sino racionalizar las funciones que cumple a aquellas vinculadas con la materia de la desaparición forzada, trasladando las direcciones y coordinaciones que investigan y prestan servicios diferentes a otras unidades y subprocuradurías. Criterio de especialización.
7. Se debe revisar el presupuesto asignado a la Subprocuraduría de Investigación y Búsqueda de Personas No Localizadas, para mejorar los recursos técnicos y logísticos en las investigadores, así como implementar acciones de promoción y calificación de los servidores públicos que la conforman, definiendo ciertos requisitos y perfil del funcionario que la dirija y lidere en este proceso de cambio. Criterio de fortalecimiento.
8. Por las falencias advertidas en las averiguaciones penales, la organización de los grupos de ministerios públicos, investigadores y peritos, la ausencia de planes y líneas lógicas de investigación, las actividades y diligencias que se practican como si se tratara de casos aislados y la ausencia de resultados; es necesario modificar la forma en que se realizan las investigaciones de desaparición. Se debe investigar no como privaciones de libertad, secuestro o encubrimiento sino como hechos de desaparición forzada, delito complejo y sistémico vinculado a estructuras del crimen organizado que cuentan con el apoyo o la aquiescencia de agentes del Estado, en buena parte miembros de las corporaciones municipales de policía.
9. Para apoyar el nuevo modelo de investigación, se debe contar con equipos o unidades especializadas en la recolección, sistematización y análisis de la información y datos de inteligencia sobre los crímenes y el contexto de su comisión. Incorporar a la investigación, elementos de marco teórico como el análisis de contexto, los patrones de crimen, las prácticas y modus operandi, la asociación de casos del mismo espectro, los enfoques diferenciales que se requieran (edad, género, raza, etnia, orientación sexual y situación de discapacidad, etc), los perfiles de los victimarios, determinar si hay estructuras de crimen organizado o de criminalidad común, si en los hechos existe intervención de servidores públicos, etc.
10. Estos productos son insumos para elaborar planes y diseño de líneas lógicas de investigación que orienten las actividades y diligencias a desahogar, definir acciones en el manejo de víctimas y testigos, mejorar

la custodia y preservación de la evidencia, hacer seguimiento y evaluación de avances de la investigación, supervisar el trabajo de los ministerios públicos e investigadores e informar a las víctimas y sus representantes el estado de las averiguaciones.
11. El EIP analizo y discutió con los operadores de justicia el proceso que se adelanta por las desapariciones de Heber Eusebio Reveles Ramos, Víctor Adrián Rodríguez Moreno y José María Artemio Plancarte Sagrero, ocurridas el 10 de mayo de 2009 y que se encuentra en juicio por los delitos de secuestro, asociación delictuosa y robo y que podría concluir con una decisión absolutoria. Asimismo, se analizó y discutió y la investigación por las desapariciones de Octavio Rafael Villar Piña, Ezequiel Castro Torrecillas, Óscar Herrera Rocha y Sergio Arredondo Sicairos, el 15 de junio de 2009, ambas ocurridas en una estación de combustible en cercanías a las instalaciones de seguridad pública y la policía municipal de Francisco I. Madero, y que vincula a agentes de la Policía Municipal y de la organización delictiva de los Zetas. En estos casos se debería redefinirse la estrategia, aplicar la descripción típica del delito de desaparición forzada para estos hechos y de los instrumentos para investigar crimen organizado en contra de las personas y servidores públicos que no fueron vinculados en el proceso inicial y que podrían estar comprometidos por la relación delictiva entre la estructura oficial desviada y el crimen organizado de los Zetas
12. En estos casos, se evidencia las falencias en la investigación que son estructurales y de enfoque en la aplicación de los dispositivos penales de desaparición forzada con la metodología de investigación apropiada de acuerdo a los estándares internacionales.
13. El EIP, recomendó algunas diligencias y actividades para cada caso y en contexto de criminalística y de investigación de campo para ambos. Los hechos que ocurrieron en momentos distintos y con víctimas diferentes, podrían haber sido generados en un designio criminal único, ligado a un plan y actividad del crimen organizado y agentes del Estado; lo que amerita la definición de hipótesis de hechos e investigación relacionados con crímenes de sistema.
14. Se advierte, que, por entrevistas con los familiares de algunas víctimas, se conoció de diecisiete hechos de desaparición forzada bajo modus operandi similares, ocurridos en Saltillo, Torreón, Piedras Negras, Matamoros, Ramos Arizpe y Parras en el Estado de Coahuila, entre los años 2008 a 2012, que incluyen a treinta víctimas y que fueron ejecutados por presuntos miembros del crimen organizado con apoyo de agentes del Estado, en buena parte. Estos hechos podrían indicar, al menos, la existencia de una práctica de desaparición forzada en el Estado de Coahuila. Asimismo, se informó sobre la ausencia de resultados en las investigaciones por la Subprocuraduría de Investigación y Búsqueda de

Personas No Localizadas, lo cual agrava la situación hacia un patrón de impunidad.

Recomendaciones
1. Se debe de priorizar la búsqueda de los desaparecidos e investigación de los hechos de desaparición forzada en la política criminal de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila, a fin de aprovechar los recursos administrativos y logísticos, estableciendo un orden de atención entre reclamos ciudadanos de justicia equivalentes, garantizando el derecho fundamental de acceso a la administración de justicia.
2. El fortalecimiento y especialización de la Subprocuraduría de Investigación y Búsqueda de Personas No Localizadas debe de enfocarse únicamente a la búsqueda de las personas desaparecidas y de la investigación de los hechos.
3. El EIP, recomienda el fortalecimiento y especialización de la Subprocuraduría de Investigación y Búsqueda de Personas No Localizadas, con ciertas medidas de reestructuración, en las que se incluye no adscribirla a otra subprocuraduría.
4. Asimismo, diseñar y aplicar un proceso de rigurosa selección del Subprocurador de Investigación y Búsqueda de Personas No Localizadas, con perfil calificado y experiencia en este tipo de investigaciones, con sensibilidad hacia las víctimas y buenas relaciones con la académica y las organizaciones de víctimas.
5. Se recomienda una propuesta general de nuevo enfoque y metodología en la investigación de hechos de desaparición forzada de personas como crimen de sistema, atendiendo el marco constitucional y legal que compromete al Estado y sus funcionarios con convenciones y decisiones en materia de derechos humanos emitidas por organismos internacionales de protección de los que México hace parte.
6. Se debe de diseñar y construir una política criminal priorizada para combatir la desaparición forzada, buscar a los desaparecidos e investigar seriamente los hechos.
7. Impulsar capacitación en temas de gerencia, manejo de recurso humano, administración del tiempo y mejoramiento del ambiente laboral. Para ello se puede contar con el apoyo de la Universidad Autónoma de Coahuila y otras instituciones académicas.
8. Aplicar criterios de calidad al servicio al cliente, copiando modelos exitosos de la empresa privada.
9. Crear un sistema de selección de personal por concurso basado en criterios técnicos, experiencia y confianza. Normativamente corresponde al Jefe del

Ministerio Público, crear un sistema de promoción y estímulos basado en el desempeño y compromiso institucional.
10. Para logar un sistema efectivo de sanciones en la Procuraduría del Estado de Coahuila: Aplicación real y efectiva del contenido del artículo 28. Es indispensable garantizar la independencia y autonomía del Director General y Director de Asuntos Internos.
11. Se sugiere una reforma legislativa a favor de la Dirección General de Servicios Periciales para darle independencia administrativa y autonomía presupuestal.
12. La Dirección General del Centro de Profesionalización Acreditación, Certificación y Carrera de la Procuraduría del Estado de Coahuila requiere del apoyo de una institución especializada en educación como la Universidad Autónoma de Coahuila para diseñar e implementar programas, mejorar la cobertura de los cursos que se imparten. Debería otorgársele autonomía presupuestal y personal docente vinculados directamente; en adición crear un departamento de publicación bajo su dirección.
13. En relación a los casos analizados, ocurridos en Francisco I Madero, los días 10 de mayo y 15 de junio de 2009, se recomienda redefinir la estrategia de investigación para delitos de crímenes de estructura; se debe de abrir una nueva investigación por desaparición forzada y asociación delictiva vinculando además, a los otros servidores de la entidad que han participado en actividades delictivas con los Z; se debe de aplicar la descripción típica del delito de desaparición forzada para estos hechos; en adición se debe de aplicar e integrar con las autoridades en los diferentes niveles, los instrumentos para la investigar crimen organizado y se debe de aplicar el principio de responsabilidad por cadena de mando para ambos casos.
14. Para las herramientas en el contexto de criminalística de campo, cada región debería de contar por lo menos con una unidad móvil de laboratorio en criminalística.
15. El traslado de cadáveres se observa que esta práctica podría afectar la cadena de custodia del cadáver y de evidencias relacionadas que quedan en manos de los particulares sin el conocimiento técnico y de seguridad en el manejo de evidencias. Esta mala práctica podría llevar a actos de corrupción por parte de algunos servidores públicos.
16. En el tema del antropólogo se debería de contratar un antropólogo de base para atender los requerimientos de búsqueda e identificación de víctimas de desaparición forzada. No es necesario contratar a un número considerable de antropólogos, entomólogos, expertos en manchas de sangre, químicos, etc. Los funcionarios deben conocer de las especialidades, las técnicas de recolección, manejo y preservación de la evidencia, saber el tipo de evidencia susceptible de análisis, a fin de remitirla al laboratorio correspondiente en el DF, o Laboratorio fuera del Estado si no se cuenta con los expertos

correspondientes. Se sugiere la construcción o destinación de bodegas para custodias las evidencias en cada una de las regionales.
17. En cuestión a la capacitación es necesario institucionalizar la cultura de la protección a la cadena de custodia, a través constantes cursos de capacitación y publicaciones con los protocolos a seguir; fomentar el trabajo interinstitucional y coordinado entre la Dirección General del Centro de Profesionalización, Acreditación, Certificación y Carrera de la Procuraduría, el Instituto Superior de Estudios de Seguridad Pública, la Universidad Autónoma del Estado de Coahuila, entre otros instituciones académicas.
18. Por parte del análisis de información e inteligencia se debe de ampliar la capacitación a los agentes del ministerio público y la policía investigadora para entender y aprovechar mejor este recurso; ampliar la nómina de personal para que se amplié su ámbito de servicio; elaborar un plan sostenible a mediano y largo plazo que permita suplir las necesidades en computadores y programas compatibles al servicio de la coordinación; establecer mecanismos administrativos y disciplinarios para hacer obligatorio, efectivo y real la alimentación de la base de datos de la Plataforma del Sistema Integral de la Información para la Prevención e Investigación del Delito.
19. En relación a la alimentación informativa del sistema se debe de restablecer el Comité de Abogados que ayudaban con las plantillas en el nuevo sistema penal; sistematizar la información de las investigaciones sobre desaparición forzada, ocurridas entre el 2008-2012. Con estos insumos, la Coordinación General de Análisis de Información y de Inteligencia, podría procesar la información a fin de construir el contexto que oriente las investigaciones. Para ellos es necesario potencializar el módulo de Información de Personas no Localizadas de la Plataforma del Sistema Integral de la Información para la Prevención e Investigación del Delito
20. Para el acceso de las víctimas al proceso se debe de continuar fortaleciendo la capacitación a los servidores públicos sobre los derechos de las víctimas de desaparición forzada y sus representantes. En este trabajo de capacitación puede apoyar la Comisión Ejecutiva Estatal para Atención a Víctimas
21. Crear mecanismos de colaboración efectivos que permitan la participación de estos en los planes de investigación.
22. Instruir a los familiares de las víctimas y servidores públicos sobre el papel de CEEAV.
23. Fomentar la capacitación conjunta, entre servidores públicos y familiares de las víctimas, en temas de derechos humanos, investigación, derechos de las víctimas en el delito de desaparición forzada.

ANEXO 2

#YoAyudoAEncontrar
a las personas DESAPARECIDAS
¡NOS HACES FALTA!
Marca al 089 la llamada es anónima

#YoAyudoAEncontrar
a las personas DESAPARECIDAS
¡NOS HACES FALTA!
Marca al 089 la llamada es anónima

Marca al
089
la llamada
es anónima
¡NOS HACES
FALTA!
¡NOS HACES
FALTA!
#YoAyudoAEncontrar
a las personas DESAPARECIDAS

#YoAyudoAEncontrar
a las personas DESAPARECIDAS
Marca al
089
la llamada
es anónima
NOS HACES
FALTA