

Conclusiones

El objetivo del presente trabajo fue realizar un diagnóstico del actual Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) y, a partir de los resultados, formular recomendaciones para su mejora y, sobre todo, para que sean tomadas en cuenta en la reforma y adecuación del Registro en el marco de la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, pendiente de aprobación en la Cámara de Diputados.

Como fuente indispensable para lograr este objetivo se realizaron las gestiones necesarias para obtener todas las descargas de datos públicos desde la creación del RNPED. A pesar de varios intentos vía la Plataforma Nacional de Transparencia, no fue posible obtener ninguna descarga de datos anterior a julio de 2014 para el fuero común y octubre 2014 para el fuero federal. Las listas de datos públicos están disponibles en el portal del RNPED por un tiempo limitado después de la fecha de corte, hasta que son sustituidas por la lista del siguiente corte, por lo que no es posible obtener esa información pública en el portal del RNPED. Es indispensable solicitarlas por medio de la Plataforma Nacional de Transparencia, proceso engorroso y dilatado, lo que no cumple adecuadamente con el objetivo de que los datos sean de acceso público siempre, no únicamente por un tiempo limitado.

En total se logró obtener 40 listas de datos públicos de julio de 2014 para el fuero común y de octubre 2014 para el fuero federal, hasta enero de 2017 para ambos fueros. Para lograr el objetivo planteado, estas fuentes fueron debidamente inventariadas, habilitadas, revisadas y analizadas. Se realizó un análisis de la estructura, de los datos y de la forma de registrar en el RNPED, y se buscaron 522 registros de personas reportadas como desaparecidas hasta 2015 en el Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios (CDDHFJL).

El total de registros revisados en las bases de datos fue de 332,771, cifra que resulta de la suma de los 20,851 registros en la *Base integrada de personas no localizadas 2006-2012*, los 289,526 registros en las 11 descargas de datos públicos del fuero común, y los 22,394 registros de los 28 cortes del fuero federal.

Los resultados se presentan hilvanados en capítulos en donde se analiza lo que es el RNPED, su estructura, qué información se incluye y cómo se registra, los hallazgos de localización de los 522 registros buscados, así como las variaciones encontradas entre los registros del CDDHFJL y los del RNPED.

En México existen demasiados registros desvinculados y parciales de personas desaparecidas que no son compatibles ni mutuamente excluyentes entre sí o en relación al RNPED. Esta multiplicidad de registros dispersa y diluye la información, acrecienta la confusión sobre la desaparición de personas en México, no ayuda a una búsqueda eficaz y a los familiares de las personas desaparecidas les aporta poco más que la confirmación de que el registro de su familiar está o no está incluido en alguno de estos mecanismos, y saber con qué información está registrada la persona, la cual no siempre es correcta.

No se puede soslayar que esto es resultado de una respuesta del Estado mexicano que ha sido más bien reactiva que proactiva, con poca intención de coordinación para la concentración y

centralización de la información, poco expedita, opaca, improvisada y a veces poco profesional, como se plantea en la Introducción a este Diagnóstico.

La creación del RNPED con la promulgación de la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas en 2012 fue, sin duda alguna, un paso en la dirección correcta. Aunque con problemas de origen y perfectible, la LRNPED aporta una base y un marco de referencia que, de haberse seguido y aplicado, hubiera resultado en un mejor instrumento que el actual.

El RNPED es un referente obligado para cualquier acercamiento y análisis sobre las desapariciones en México. Es el mecanismo que incluye el mayor número de personas desaparecidas en el país, y probablemente en el que la autoridad federal ha invertido más esfuerzos para su depuración y actualización. Sin embargo, no cumple el cometido o las funciones de un registro nacional de este tipo. Buena parte del problema es la opacidad sobre la política de Estado para abordar la situación. En la información oficial sobre el RNPED se hace referencia a una política integral en la materia, pero no se presenta o explica, y tampoco se conoce la articulación real de los componentes prioritarios que debe tener esta política, entre los cuales un Registro Nacional de Personas Desaparecidas es fundamental.

Entre los hallazgos de este Diagnóstico del RNPED, se destacan son los siguientes.

1. El RNPED no es una sola base de datos sino dos. Una base integra la información de las 32 entidades federativas, y otra segunda base integra la información de la PGR. Ambas tienen estructura diferente y contenido distinto. Esto es un despropósito y dificulta sobremanera la comparación de registros y la localización de registros de personas que cambian de un fuero a otro.
2. El RNPED no incluye el suministro de información por parte de otras instancias que cuentan con información relevante para la identificación o localización de personas desaparecidas, por ejemplo: organismos públicos de derechos humanos estatales y la CNDH, centros de detención y reclusión, hospitales, morgues y cualquier otro registro sobre cadáveres no identificados, información genética o forense.
3. El RNPED no distingue entre personas no localizadas, extraviadas o desaparecidas, menos aún personas víctimas de desaparición forzada, lo que representa un primer obstáculo para dar cuenta del fenómeno de la desaparición de personas en el país.
4. Es claro que el SESNSP no valida la información suministrada en última instancia por la PGR, tampoco organiza, concentra o integra la información en un único registro, y no cumple con las facultades asignadas en la LRNPED (art. 4) de diseñar, implementar, actualizar, operar, regular y mantener el Registro Nacional.
5. De lo que da cuenta y contabiliza el RNPED son las averiguaciones previas o investigaciones penales que están activas, no de las personas desaparecidas o extraviadas. Desviar el sujeto de registro de las personas reportadas como desaparecidas o extraviadas a las investigaciones penales, resulta una grave tergiversación del sentido e intención de un Registro Nacional de esta naturaleza.
6. Respecto a los años de ocurrencia de los hechos, en el fuero común del RNPED la información corresponde a los registros reportados por las autoridades estatales en diferentes años (SESNSP, 2016, p. 9). Sin embargo, para el fuero federal, únicamente se incluyen datos contenidos en averiguaciones previas iniciadas por la PGR a partir de enero de 2014.

7. El RNPED incluye únicamente los registros de personas que, en las fechas definidas para hacer cortes periódicos, permanecen desaparecidas o sin localizar, quedando eliminados los registros que se dieron de baja. Es muy grave la explicación en las fuentes citadas de que un registro se da baja del RNPED aun cuando esto no implique que la persona ha sido localizada.
8. En 2013 la PGR comunica públicamente que recibió de la administración anterior información con fecha de corte al 30 de noviembre de 2012 con al menos 22,322 personas sin localizar. Para el 31 de diciembre de 2015, en el RNPED la cifra era de 27,887. Sin embargo, del análisis de las estadísticas totales en los dos Informes anuales del SESNSP para personas reportadas como desaparecidas y como localizadas, la suma total a esa misma fecha es de 74,218 personas. Es obvio que el SESNSP reporta al Congreso más personas localizadas que personas desaparecidas en porcentajes de 18% y 24% para 2014 y 2015 respectivamente, lo cual no hace sentido.
9. En el lapso de 2 años y 3 meses transcurridos entre el 31 de octubre de 2014 y el 31 de enero de 2017, el número de registros de personas desaparecidas en el RNPED se incrementó en 7,337: 272 por cada mes transcurrido y 9 por cada día.
10. Explícitamente, por los ajustes periódicos, el RNPED no aporta tendencias y no es posible, a partir de los datos reportados, analizar el comportamiento, evolución e incidencia real del “extravío” y de la “desaparición” de personas. En lo concreto, no se puede saber cuántas personas fueron localizadas y, por lo tanto, sus registros fueron dados de baja del RNPED, y es sumamente difícil establecer cuántas nuevas denuncias del período reportado hay en cada corte.
11. Una de las graves falencias del fuero común del RNPED es que no despliega el nombre de la persona cuando se le busca en línea ni en las descargas de datos en formato abierto. Esta restricción no hace ningún sentido cuando los mecanismos de búsqueda mencionados en la Introducción, especialmente los de las procuradurías y fiscalías estatales, incluyen datos personales, señas particulares y fotografía de las personas desaparecidas o extraviadas cuyo paradero está siendo investigado.
12. La edición de los registros por parte de la PGR se percibe más en la forma que en el fondo, por ejemplo, con la tendencia a reducir el número de términos para indicar que no se conoce o no se tiene un dato. Más aún, el problema de origen parece ser que los datos se toman directamente de las averiguaciones previas y ahí, la información está incompleta, incorrecta y registrada con poco rigor.
13. La falta de actualización progresiva en los datos de los registros del RNPED refleja a su vez una falta de investigación ministerial en cuanto a corregir o esclarecer la información de cada persona que es reportada en el mismo.
14. En los Informes anuales del Secretariado Ejecutivo del SNSP se incluye la localización de personas de origen extranjero según su nacionalidad. Al 31 de diciembre de 2015 para el fuero común se reporta la localización de 70 personas provenientes de Centroamérica, 3 de ellas sin vida y 67 con vida (SESNSP, 2016, p. 40), y en el fuero federal 4 localizadas con vida (SESNSP, 2016, p. 49). Vale destacar que en el fuero común el promedio de personas de origen centroamericano suma 30, es decir que en ese fuero se localizaron 40 personas más que las personas reportadas como desaparecidas en el RNPED.
15. El número absoluto de personas extranjeras reportadas como desaparecidas en el RNPED, especialmente de las personas de origen centroamericano, es muy bajo aún en comparación con las estimaciones más conservadoras de las organizaciones especializadas en el tema, y está muy lejos de otras que consideran alrededor de 70,000

personas migrantes desaparecidas en México en su tránsito hacia Estados Unidos, especialmente de origen centroamericano.

16. De un universo de 522 registros de personas con que cuenta el CDDHFJL con fecha de ocurrencia de los hechos hasta 2015, sólo se encontraron 310 en el RNPED, es decir 59%. Es evidente que los resultados de la búsqueda de los registros de personas desaparecidas que tiene el CDDHFJL en 39 descargas de datos públicos, que abarcan dos años y seis meses (julio 2014 a enero 2017), del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, son muy bajos e ilustran la poca consistencia en el RNPED para incluir y mantener registros de personas que continúan desaparecidas, así como la tendencia a retirarlas del fuero federal.
17. Dentro del reducido universo de 310 registros de personas localizadas en el RNPED:
 - a. 23 registros localizados consistentemente en 8 cortes del fuero común son retirados completamente del RNPED a partir de julio de 2016, a pesar de que las personas continúan desaparecidas.
 - b. 160 registros que no fueron localizados en ningún fuero de julio de 2014 a abril de 2016 fueron súbitamente incorporados al fuero común en julio de 2016.
 - c. Entre la fecha de la desaparición de 160 personas y la fecha en que sus registros fueron incorporados al RNPED, más del 80% tardaron entre 5 y 7 años, y el 10% tardó 4 años, lo que significa que el 90% de los registros tardaron entre 4 y 7 años en ser reportados en el RNPED, a pesar de tener una averiguación previa abierta desde el año de la desaparición.
 - d. De 170 víctimas representadas por el CDDHFJL, incluidas en una averiguación previa federal o local, únicamente se localizó con certeza el 75% de los registros de estas personas que, sin duda alguna, deberían estar reportadas en el RNPED. El 25% restante se integra con un contundente 23% que no se localizó en ningún fuero y un 2% de registros en el fuero común sobre los que no se puede tener certeza si corresponden o no a las personas buscadas, ya sea por la falta de datos en el RNPED o por la variación en los mismos.
 - e. En el curso de la revisión de todas las descargas de datos públicos del RNPED y de las bases en línea, se detectaron variaciones en la información consignada por el CDDHFJL y el RNPED en ambos fueros para 216 personas de 310 localizadas, es decir en el 70% de los registros localizados. El 42% de las 216 personas tienen dos variaciones o más. Las diferencias encontradas, en orden de incidencia, son: edad, fecha de ocurrencia, nombre, municipio en que se le vio por última vez, entidad en donde se le vio por última vez, nacionalidad, sexo. Es importante reiterar que la alta incidencia de variaciones y omisiones resulta en el registro de información personal incorrecta sobre la persona desaparecida y entorpece gravemente su localización en el RNPED.

En México se tiene la experiencia de 5 años de existencia del RNPED, la cual sin duda aporta muchas lecciones de cosas que se pueden mejorar y otras que se deben corregir. También se debe usufructuar y aprovechar otras experiencias, especialmente la de Colombia, así como atender de manera seria las recomendaciones de organismos inter-gubernamentales especialistas en la materia.

Este trabajo constituye un modesto pero sustentado aporte ante la urgente necesidad de contar con un Registro Nacional de Personas Desaparecidas que sea completo, confiable, efectivo y útil para entender y dimensionar correctamente el gravísimo problema de la desaparición de personas

en México, y con ello establecer una política pública nacional basada en información fidedigna que incida de manera eficaz en la búsqueda y localización de las personas reportadas como desaparecidas, así como en la investigación, el esclarecimiento y la sanción de los hechos criminales para eliminar la impunidad.

Recomendaciones

Sobre la base del Diagnóstico realizado se formulan las siguientes recomendaciones con el propósito de contribuir a mejorar y adecuar el actual Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) y, sobre todo, para que sean tomadas en cuenta en el marco de la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, pendiente de aprobación en la Cámara de Diputados.

Sobre el Registro Nacional de Personas Desaparecidas

- 1) Que se conceptualice, desarrolle e implemente un único Registro Nacional de Personas Desaparecidas (en adelante Registro Nacional) en donde el sujeto de registro sean las personas, independientemente de la causa o motivo de su desaparición, así como con independencia de la entidad en donde se recibe el reporte o del tipo de denuncia, la cual no debe limitarse a la denuncia ministerial.
- 2) Que el Registro Nacional efectivamente concentre, integre, organice y valide la información sobre personas desaparecidas proporcionada por todas las entidades e instituciones que, en su quehacer cotidiano, reciban, procesen y gestionen información relevante sobre personas desaparecidas por cualquier circunstancia.
- 3) Que los registros incorporados sean permanentes e indelebles, es decir que no se den de baja ni se retiren, sino que se clasifique el tipo de desaparición y el último estado corroborado de las personas para que el Registro Nacional cumpla su función de ser un verdadero censo o padrón oficial de personas reportadas como desaparecidas.
- 4) Que la información sea actualizada regularmente en tiempo real, no de manera periódica y posdatada.

Sobre la información que debe ser recabada, incluida y difundida

- 5) Que se defina y utilice un único Formato para recabar toda la información pertinente y necesaria para la búsqueda de personas desaparecidas. En particular, se recomienda que se estudie y analice detalladamente el Formato Nacional para Búsqueda de Personas Desaparecidas de Colombia como un modelo probado que incluye:
 - Todos los datos personales, físicos y legales sobre la persona desaparecida, así como las prendas de vestir que llevaba;
 - Todos los datos relativos a la desaparición, los antecedentes y hechos posteriores relevantes;
 - Todos los datos sobre la presunción de responsabilidad;

- Información sobre las personas que denuncian y las que pueden aportar mayor información y muestra biológica;
 - Instituciones y entidades que conocen el hecho, los mecanismos de búsqueda activados e información sobre la judicialización del caso;
 - Identificación de la autoridad o entidad receptora original de la información que la transmite al Registro Nacional;
 - Identificación de documentación probatoria;
 - Seguimiento del caso con toda la información relevante para clasificar y actualizar la información según se investiga y resuelve.
- 6) Que el Formato único sea una herramienta de uso obligatorio por todas las instituciones y entidades para la transferencia oportuna, permanente y continua de información sobre personas desaparecidas para su incorporación al Registro Nacional después de ser validada por la entidad coordinadora.
- 7) Que se elaboren e implementen procedimientos operativos detallados y con las definiciones conceptuales necesarias que orienten el registro normalizado y sistemático de datos, así como de la información que no se conoce o no se tiene.
- 8) Que se asigne un número único de identificación a cada persona cuyos datos sean incorporados al Registro Nacional.
- 9) Que se incluya una clasificación fundamentada de las personas por el tipo de desaparición y/o la causa probable en términos del presunto delito bajo investigación criminal que resultó en la privación ilegal de la libertad de las personas.
- 10) Que se incluya una clasificación confiable y comprobable del estado de la persona desaparecida en términos de si continúa desaparecida o fue localizada con vida o muerta.
- 11) Que la información de acceso público incluya mínimamente los siguientes datos y que se puedan formular búsquedas desde cualquiera de ellos:
- Número único de identificación asignado en el Registro Nacional
 - Nombres y apellidos de la persona registrada
 - Sexo de la persona registrada
 - Edad de la persona registrada
 - Nacionalidad de la persona registrada
 - Fecha y lugar desagregado por entidad federativa, municipio y localidad de la desaparición
 - Tipo de la desaparición y/o causa probable cualquiera que ésta sea, incluyendo el presunto delito bajo investigación cuando lo hay
 - Estado vigente de la persona: si continúa desaparecida o fue localizada con o sin vida
 - Autoridad o institución que recibió el reporte inicial de la desaparición. Si hay más de una, se debe repetir la información.
 - Fecha del reporte inicial. Si hay más de uno, se debe repetir la información.
 - Autoridad encargada de la investigación y seguimiento del caso

Sobre el acervo de información y las herramientas necesarias para identificar y localizar personas desaparecidas

12) Que se integre y concentre en una plataforma única y profesionalmente desarrollada toda la información relevante almacenada en bases de datos que sean compatibles entre sí, sigan procedimientos comunes para el registro de información, y tengan las herramientas de búsqueda necesarias para localizar datos coincidentes entre los acervos que ayude eficazmente a la identificación y localización de las personas.

13) Que el Registro Nacional de Personas Desaparecidas sea el eje articulador de la plataforma antes mencionada.

14) Adicional al Registro Nacional, debe haber registros o bases de datos a nivel nacional sobre:

- Cadáveres no identificados
- Fosas clandestinas y fosas comunes
- Información genética de las personas desaparecidas y de los cadáveres no identificados
- Información ante mortem y post mortem de las personas desaparecidas y de las personas fallecidas no identificadas
- Personas legalmente detenidas o en reclusión

15) Que en la misma plataforma exista un espacio para la consulta pública de los datos susceptibles de publicación, así como para la búsqueda y obtención de la información estadística desagregada y geo-referenciada.

Sobre la responsabilidad, normatividad y reglamentación

16) Que la actuación del Estado deje de ser reactiva, coyuntural, improvisada, poco profesional y opaca, para lo cual los poderes e instituciones encargadas deben tomar decisiones reflexionadas, fundamentadas y profesionales para lograr un verdadero y efectivo Registro Nacional.

17) Que la toma de decisiones e implementación del Registro Nacional partan de la base de las recomendaciones de los organismos inter-gubernamentales especialistas en la materia, en particular las del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias (2011, párr. 81, 86 y 103) y (2015, párr. 81), del Comité contra la Desaparición Forzada (2015, párr. 18), así como de la sentencia en el caso González y otras (Campo Algodonero) contra México de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2009, resolutivos 20-21) y (2013, párr. 100-106).

18) Que la institución responsable del Registro Nacional sea una entidad autónoma o por lo menos desconcentrada que garantice imparcialidad y objetividad, que sea especializada en la materia y que sus facultades y funciones se definan legalmente y se incluyan los mecanismos necesarios a fin de asegurar que las cumpla.

19) Que se emita a la brevedad el Reglamento del Registro Nacional y cualquier otra disposición normativa necesaria para su operación eficiente y transparente.