

La desaparición forzada de los normalistas de Ayotzinapa. Una tragedia para reflexionar desde la óptica del sistema interamericano de protección de los derechos humanos

Pietro Sferrazza Taibi¹

Resumen

La desaparición forzada de los estudiantes normalistas ocurrida en septiembre de 2014 en las cercanías de la localidad mexicana de Ayotzinapa es una tragedia que, además de captar la atención de la prensa internacional, ha activado el funcionamiento de algunos mecanismos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

Este trabajo pretende analizar de qué manera la creación del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) puede incidir en la determinación de la responsabilidad internacional del Estado Mexicano por el incumplimiento de los estándares internacionales interamericanos sobre prevención, investigación y sanción de la desaparición forzada.

En aquel sentido, este trabajo se dividirá en tres secciones. En la primera de ellas se describirán brevemente los hechos, a fin de demarcar el contexto fáctico a partir del cual se reflexionará. La segunda sección hará referencia a la creación del GIEI en el marco de las medidas cautelares adoptadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión IDH) en este

1 Doctor en Estudios Avanzados en Derechos Humanos (Universidad Carlos III de Madrid, España); Abogado; Licenciado en Ciencias Jurídicas (Universidad de Valparaíso, Chile); Prof. de Derecho internacional público de la Universidad Andrés Bello, Carrera de Derecho-Sede Viña del Mar, Facultad de Derecho, Quillota 980, Viña del Mar, Chile. Correo electrónico: pietrosferrazza@gmail.com. Mis agradecimientos a Francisca Oyarzún Sanhueza por sus comentarios a una versión anterior de este trabajo.

caso. En la tercera y última sección, se valorará si las obligaciones generales de respeto y garantía han sido vulneradas en este caso, centrando el foco de atención en los deberes específicos de prevención e investigación.

Palabras clave: Ayotzinapa; Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes; Comisión Interamericana de Derechos Humanos; desaparición forzada.

O desaparecimento forçado dos normalistas de ayotzinapa. Uma tragédia para refletir da perspectiva do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos

Resumo

O desaparecimento forçado de estudantes normalistas aconteceu em setembro de 2014 perto da cidade mexicana de Ayotzinapa é uma tragédia que, além de capturar a atenção da imprensa internacional, permitiu o funcionamento de determinados mecanismos do sistema interamericano de proteção dos direitos humanos.

Este trabalho pretende analisar de que forma a criação do Grupo Interdisciplinar de Peritos Independentes (GIEI) podem afetar na determinação da responsabilidade internacional do Estado Mexicano pelo incumprimento dos padrões internacionais interamericanos sobre a prevenção, investigação e punição de desaparecimento forçado.

Nesse sentido, este trabalho será dividido em três seções. No primeiro deles, os fatos serão brevemente descritos, a fim de demarcar o contexto factual a partir do qual será refletido. A segunda seção referirá a criação do GIEI no marco das medidas cautelares adotadas pela Comissão Interamericana de Direitos Humanos (Comissão IDH) no presente caso. Na terceira e última seção, vai ser valorado se as obrigações gerais de respeito e garantia foram vulneradas neste caso, centrando o foco de atenção nos deveres específicos de prevenção e investigação.

Palavras-chave: Ayotzinapa; Grupo Interdisciplinar de Peritos Independentes; Comissão Interamericana de Direitos Humanos; desaparecimento forçado.

The forced disappearance of the students of the Ayotzinapa Rural Teachers' College. A tragedy to reflect from the perspective of the Inter-American Human Rights Protection System

Abstract

The forced disappearance of the students of the rural teachers' college in September of 2014 in the surroundings of the Mexican town of Ayotzinapa is a tragedy that, besides capturing the attention of the international press, has activated the functioning of some mechanisms of the Inter-American Human Rights Protection System.

This work aims to analyze in which ways the creation of the Interdisciplinary Group of Independent Experts (GIEI) can underscore the determination of the international responsibility of the Mexican State for the non-compliance of the Inter-American international standards on prevention, investigation and punishment of the enforced disappearance.

In that sense, this paper will be divided in three sections. The first one will briefly describe the facts, to demarcate the factual circumstances from which it will be reflected. The second section will address the creation of the GIEI within the framework of the precautionary measures adopted by the Inter-American Commission of Human Rights (IACHR) in this matter. The third and last section will evaluate whether the general obligations to respect and ensure human rights have been violated in this case, focusing on the specific duties of prevention and investigation.

Keywords: Ayotzinapa, Interdisciplinary Group of Independent Experts, Inter-American Commission of Human Rights, forced disappearance.

Introducción

La desaparición forzada de los estudiantes normalistas, ocurrida en septiembre de 2014 en las cercanías de la localidad mexicana de Ayotzinapa, es una tragedia que, además de captar la atención de la prensa internacional, ha activado el funcionamiento de algunos mecanismos del sistema interamericano de protección de los derechos humanos.

Este trabajo pretende analizar de qué manera la creación del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) puede incidir en la determinación de la responsabilidad internacional del Estado Mexicano por el incumplimiento de los estándares internacionales interamericanos sobre prevención, investigación y sanción de la desaparición forzada. En conexión con lo anterior, el trabajo pretende valorar si la creación del GIEI fue una medida eficaz para la búsqueda de las cuarenta y tres personas desaparecidas en Ayotzinapa y si contribuyó a mejorar el curso de la investigación interna.

Para tal efecto, se analizará cuál fue su naturaleza jurídica en el marco del sistema interamericano, tomando en consideración los antecedentes que sirvieron de base para su creación. Además, en relación con las obligaciones internacionales aludidas, se analizará si el Estado mexicano las ha cumplido, para lo cual se considerará la información contenida en los informes elaborados por el GIEI, la que será contrastada con la jurisprudencia de la Corte IDH y a la doctrina especializada.

Para abordar este objetivo, el trabajo se dividirá en tres secciones. En la primera de ellas se describirán brevemente los hechos, a fin de demarcar el contexto fáctico a partir del cual se reflexionará. La segunda sección hará referencia a la creación del GIEI en el marco de las medidas cautelares adoptadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Comisión IDH) en este caso. En la tercera y última sección, se valorará si las obligaciones generales de respeto y garantía han sido vulneradas en este caso, centrando el foco de atención en los deberes específicos de prevención e investigación.

1. Una breve descripción de los hechos

Los hechos de Ayotzinapa se refieren, principalmente, a la desaparición de cuarenta y tres estudiantes de la Escuela Normal Isidro Burgos de Ayotzinapa, ocurrida entre la noche del 26 y la madrugada del 27 de septiembre de 2014. A modo de contextualización, debe reseñarse que las escuelas normales mexicanas son establecimientos educacionales de carácter rural, nutridas de un fuerte enfoque social. Históricamente, los normalistas han marcado su presencia en la coyuntura política del Estado de Guerrero,

participando en protestas sociales de diversa índole y tomando una clara postura de rechazo frente a la autoridad pública, posición que ha adoptado un tinte algo más radical frente a ciertos hechos puntuales, como el asesinato de algunos activistas y el encarcelamiento de algunos líderes regionales. Con anterioridad a los hechos de septiembre de 2014, era bastante usual que los normalistas estuvieran involucrados en enfrentamientos con la policía, pero salvo en un caso puntual –en que resultaron muertos dos estudiantes– las movilizaciones no habían conducido a ningún ataque a gran escala por parte de agentes estatales (GIEL, 2015a, 15-17).

Un tradicional acto de protesta de los normalistas ha consistido en las actividades de “boteo” y toma de autobuses, práctica tolerada por la policía, ya que en el pasado no había desencadenado reacciones violentas, salvo incidentes menores (GIEL, 2015a, 19-20). En relación con los hechos que interesan a este trabajo, la semana del 20 de septiembre varios grupos de normalistas sostuvieron una reunión a fin de organizar la toma de autobuses para participar en una marcha en conmemoración de la masacre de Tlatelolco de 1968 (GIEL, 2015a, 21-23). La toma de los autobuses se realizó los días 25 y 26 de septiembre.

Entre la noche del 26 y la madrugada del 27 de septiembre, varios de estos autobuses fueron atacados violentamente por agentes de la policía local y federal. Los ataques se llevaron a cabo en a lo menos nueve escenarios, involucrando cinco autobuses. Aunque todavía falta esclarecer muchas cuestiones, la tesis más aceptada sugiere que las desapariciones de los cuarenta y tres normalistas se realizaron en dos de dichos escenarios. Además de las desapariciones forzadas, seis estudiantes perdieron la vida durante los ataques y otros cuarenta resultaron heridos (GIEL, 2015a, 43-127; GIEL, 2015b, 7-11). La descripción de los hechos no deja lugar a dudas sobre su gravedad. En opinión del GIEL y en atención a la contemporaneidad de los ataques, su correlación y su gran escala, cabe presumir un significativo grado de planificación y sistematicidad (GIEL, 2015b, 11-14).

Respecto del destino de los desaparecidos, los hechos son poco claros. De acuerdo a una de las hipótesis, los cuarenta y tres normalistas habrían sido secuestrados por agentes estatales y entregados a un grupo del crimen organizado que se encargó de su desaparición (GIEL, 2015b, 23-25). Sin embargo, los cadáveres

de los desaparecidos no han sido encontrados, salvo dos de ellos, quienes han sido debidamente identificados (Ahrens, 17 de septiembre de 2015).

Antes de dar el paso a las valoraciones jurídicas sobre los hechos de Ayotzinapa, debe destacarse una cuestión adicional relacionada con las motivaciones que condujeron a la comisión de estas atrocidades. En el marco del proceso interno, se barajaron a lo menos cuatro hipótesis, pero el GIEI manifestó que “ninguna de ellas explica el modus operandi ni el nivel de coordinación y violencia” (GIEI, 2015b, 15).¹ El GIEI se inclinó con una sorprendente seguridad por una hipótesis que vincula los hechos al narcotráfico. En efecto, Iguala es un lugar de tránsito en el transporte de estupefacientes a Estados Unidos y en muchas ocasiones los carteles de la droga utilizan autobuses públicos para trasladar droga o grandes sumas de dinero. En opinión del GIEI, es posible que la toma de los autobuses por parte de los normalistas se haya inmiscuido con estas actividades de transporte del narcotráfico, hipótesis de investigación que no ha sido adecuadamente explorada a nivel interno (GIEI, 2015b, 15-17). Esta falla en la investigación es criticable si se tiene en cuenta el problema latente del narcotráfico en México y la presencia de agrupaciones que se dedican a esta actividad en el Estado de Guerrero.

2. La imposición de las medidas cautelares por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la creación del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes

El 30 de septiembre de 2014, solo cuatro días después de la desaparición de los normalistas, la Comisión IDH recibió una solicitud de medidas cautelares presentadas por varias organiza-

1 Entre las hipótesis destacan las siguientes: 1) la consideración de Ayotzinapa como una base social de movimientos políticos o insurgentes; 2) la confusión de los autores sobre la identidad de los normalistas por parte de la policía, creyéndose que se trataba de narcotraficantes; 3) la ejecución de una acción de castigo contra los normalistas en respuesta a actos de protesta contra un alcalde (GIEI, 2015a, 127-144).

ciones mexicanas de derechos humanos. En términos generales, las medidas cautelares de la Comisión IDH pueden cumplir una doble finalidad: cautelar propiamente tal, en cuanto pueden estar destinadas a preservar una situación jurídica para el ejercicio de las competencias de los órganos del sistema; y tutelar, en cuanto dirigidas a la protección de los derechos humanos consagrados en el sistema, en situaciones de especial gravedad y urgencia (Tojo y Elizalde, 2014, 757).

En la solicitud dirigida a la Comisión IDH respecto de los hechos de Ayotzinapa, se requería imponer al Estado mexicano medidas tendientes a la protección de la vida e integridad personal de los estudiantes desaparecidos y de quienes habían sido heridos en los ataques (Comisión IDH, 2014, párr. 1). Tomando en consideración el momento en que se planteó la solicitud y su tenor, podría especularse que los familiares de las víctimas recurrieron a este mecanismo con la finalidad –y probablemente con la profunda esperanza– de encontrar con vida a los cuarenta y tres normalistas desaparecidos. Cabe preguntarse si las funciones desempeñadas por el GIEI contribuyeron al cumplimiento de esta dimensión tutelar de las medidas cautelares de la Comisión IDH.

Entre los requisitos de fondo que deben satisfacerse para el otorgamiento de las medidas cautelares, la práctica de la Comisión IDH ha prestado especial importancia a tres cuestiones: 1) la gravedad de la situación; 2) la urgencia de las mismas; y 3) la existencia de un daño irreparable (González Morales, 2012, 157; Tojo y Elizalde, 2014, 757-758). La gravedad se refiere al impacto que una acción u omisión puede tener sobre los derechos protegidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH) o sobre una decisión pendiente del sistema de casos o una petición ante los órganos del sistema americano. La urgencia se configura si el riesgo es inminente y puede materializarse. Finalmente, la imposibilidad de reparación del daño alude a la afectación de los derechos y a la dificultad de su restauración (Comisión IDH, 2014, párr. 5).

La Comisión IDH estimó que los tres requisitos se configuraban: la gravedad era evidente, dado que cuarenta y tres estudiantes habían desaparecido, lo que se sumaba al hecho de que varios normalistas habían sido gravemente heridos, generándose en ambas situaciones un riesgo de los derechos a la vida y a la integridad

física de las víctimas. La situación de la desaparición, asimismo, daba pie para cumplir el requisito de urgencia, dado que en toda desaparición forzada es indispensable la inmediata puesta en marcha de la investigación para intentar encontrar con vida a las personas desaparecidas. Finalmente, en cuanto a la imposibilidad de reparación del daño la Comisión IDH no tuvo dudas en concluir que la afectación del derecho a la vida configuraba una situación de esta índole (Comisión IDH, 2014, párr. 7-10).

De manera inmediata, esto es, sin pedir información al Estado mexicano, la Comisión IDH decidió requerirle lo siguiente: a) adoptar las medidas necesarias para determinar la situación y paradero de los cuarenta y tres estudiantes desaparecidos; b) implementar las medidas necesarias para proteger el derecho a la vida e integridad física de los estudiantes heridos; c) concertar con los beneficiarios y representantes las medidas que debían ejecutarse; d) informar a la Comisión IDH sobre las acciones adoptadas en la investigación (Comisión IDH, 2014, párrs. 11 y 14).

El caso Ayotzinapa presenta peculiaridades interesantes en relación con las consecuencias de la adopción de las medidas cautelares. En efecto, los beneficiarios de esas medidas las aprovecharon para exigir al Presidente de la República del Estado mexicano que solicitare a la Comisión IDH asesoría técnica en la investigación interna de los hechos. A raíz de esta exigencia, México firmó un acuerdo con la Comisión IDH que sirvió de base para la creación del GIEI. El mandato de este órgano comprendía la verificación técnica de las acciones iniciadas por el Estado mexicano tras la desaparición de los normalistas en relación con las siguientes dimensiones: 1) la elaboración de planes de búsqueda de las personas desaparecidas; 2) el análisis técnico de las líneas de investigación; 3) el análisis del plan de atención integral de las víctimas (Organización de Estados Americanos, 2014).

El GIEI fue integrado por cinco expertos de derechos humanos de destacada trayectoria (GIEI, 2015c; Reina, 25 de abril de 2016).² Si bien originariamente su mandato se fijó por seis me-

2 Los miembros del GIEI designados por la Comisión IDH fueron: Carlos Martín Beristain, Ángela Buitrago, Francisco Cox Vial, Claudia Paz y Paz y Alejandro Valencia Villa.

ses, la complejidad del caso motivó renovaciones temporales que contaron con el acuerdo del Estado mexicano y la Comisión IDH (Comisión IDH, 28 de agosto de 2015; Comisión IDH, 28 de octubre de 2015). El 6 de septiembre de 2015, el GIEI presentó el *Informe Ayotzinapa*, un extenso documento que da cuenta del trabajo realizado y que formula una serie de recomendaciones al Estado mexicano. La presentación del informe tuvo lugar en una audiencia pública ante la Comisión IDH en el marco del seguimiento de las medidas cautelares (YouTube, 2015).

Sobre la base del Informe, el GIEI y el Estado mexicano suscribieron un acuerdo en virtud del cual se implementaron importantes medidas sobre la investigación interna, destacándose la incorporación del Informe Ayotzinapa en dicha investigación, la delegación de la misma a la Subprocuraduría de Derechos Humanos a fin de dotarle de mayor independencia e imparcialidad, el otorgamiento de una mayor participación de las víctimas y la posibilidad de planificación conjunta de las diligencias investigativas entre el GIEI y las autoridades nacionales (Organización de Estados Americanos, 2015).

Sin embargo, durante el mes de abril de 2016 el Estado mexicano decidió no seguir prestando apoyo al GIEI, pese a que tanto la Comisión IDH como las víctimas pretendían que el mandato se prolongare hasta que se determinare la verdad de lo ocurrido (Ayuso, 16 de abril de 2016). El hecho que desencadenó la ruptura definitiva entre el Estado y el GIEI fue la negativa de las autoridades internas de interrogar a los integrantes de un batallón del ejército que aparentemente participó de los hechos o al menos los presenció sin evitarlos (Ayuso, 25 de abril de 2016).³ A raíz de lo anterior, el 30 de abril de 2016 expiró el mandato del GIEI y su última tarea fue entregar una segunda versión del Informe Ayotzinapa con la incorporación de nuevos antecedentes y conclusiones.

3 Con anterioridad se habían producido otras tensiones a raíz del desacuerdo sobre el manejo mediático y forense de un informe pericial (GIEI, 2016, 7; GIEI, 1 de abril de 2016) y en relación a una supuesta campaña de desprestigio emprendida por el Estado mexicano contra el secretario ejecutivo de la Comisión IDH y los integrantes del GIEI (CIDH, 29 de marzo de 2016; GIEI, 2016, 10).

Lo acontecido con el GIEI tiene un matiz claroscuro que genera muchas dudas. Por un lado, es muy llamativo que la imposición de una medida cautelar por parte de la Comisión IDH haya permitido la creación de un órgano de expertos en base a un acuerdo firmado con un Estado, esto es, un tipo de solución que casi no tenía antecedentes en el historial de las medidas cautelares de la Comisión IDH.⁴ También llama poderosamente la atención que se haya facultado al GIEI para controlar y valorar una investigación desarrollada a nivel interno y para formular recomendaciones dirigidas a mejorar su curso.

Sin perjuicio de lo anterior, la experiencia del GIEI debe ser analizada para valorar la repetición de medidas similares en contextos futuros. En efecto, el GIEI resultó ser un mecanismo estéril en el caso Ayotzinapa en lo que se refiere a la dimensión tutelar, ya que su implementación no permitió recuperar con vida a las personas desaparecidas, ni hallar sus restos. Éste es sencillamente un hecho objetivo del cual no debe necesariamente colegirse una responsabilidad del GIEI o de los órganos de protección del sistema interamericano. Por el contrario, los informes del GIEI permiten inferir que su relación con las autoridades estatales mexicanas estuvo marcada por una incómoda tensión que ciertamente no tributó a la eficiencia, eficacia y rapidez de la investigación. Parece ser, entonces, que la eficacia tutelar de un mecanismo de esta índole depende sustancialmente del apoyo que reciba del Estado para el ejercicio de sus funciones.

Otra cuestión interesante es la conjugación de un mecanismo de este tipo con el sistema judicial de casos. De acuerdo al artículo 25.1 del Reglamento de la Comisión IDH, las medidas cautelares pueden imponerse con independencia del sistema de casos (González Morales, 2010, 55-58). Por lo demás, el acuerdo en base al cual se creó el GIEI disponía que la Comisión IDH se preocuparía de dar seguimiento a las medidas cautelares y las recomendaciones del GIEI, sin perjuicio de las facultades que la

4 Quizás el antecedente que más similitud tiene con el GIEI, fue el nombramiento de Claudio Grossman como observador internacional respecto del juicio sustanciado en Argentina sobre el atentado terrorista que causó la destrucción del edificio sede de la AMIA en Buenos Aires y la muerte de 85 personas (Comisión IDH, 2005).

CADH y otros instrumentos del sistema le confieren a la Comisión IDH (Organización de Estados Americanos, 2014, párr. 13). En base a todo lo anterior, nada impide que el sistema de casos pueda ser aplicado a la desaparición de los cuarenta y tres normalistas, tanto en sus etapas ante la Comisión IDH como ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH). En relación con esta conexión eventual, sin embargo, cabe plantearse si la labor del GIEI contribuyó a satisfacer la finalidad propiamente cautelar de las medidas cautelares de la Comisión IDH, pregunta que se contestará en el siguiente apartado.

Finalmente, surge la pregunta sobre la plausibilidad de una intervención tan amplia por parte de la Comisión IDH respecto de una investigación penal interna en desarrollo. Si no se pierde de vista que la creación del GIEI respondió a una finalidad tutelar y cautelar y que su creación fue antecedida por la satisfacción de estrictos requisitos, no se podría criticar que se recurriera al GIEI para revisar la eficacia de la investigación interna, sobre todo, si se tiene en consideración la inoperancia de la institucionalidad mexicana frente a los patrones de desapariciones forzadas, cuestión que será abordada más adelante.

3. Los pilares obligacionales del sistema interamericano en materia de desaparición forzada y su valoración a la luz de los hechos de Ayotzinapa

De los sistemas internacionales de protección de derechos humanos dimana la vigencia de dos obligaciones internacionales generales: respeto y garantía. La obligación de respeto representa un deber negativo del Estado que consiste en la abstención de violar derechos humanos a través de sus propios agentes (Ferrer Mac-Gregor y Pelayo Möller, 2014, 47-48; Dulitzky, 2004, 84; Medina Quiroga y Nash Rojas, 2007, 8). En cambio, la obligación de garantía se traduce en obligaciones afirmativas o positivas que obligan al Estado a la adopción y creación de las medidas y condiciones necesarias para hacer efectivos los derechos humanos (Ferrer Mac-Gregor y Pelayo Möller, 2014, 49; Dulitzky, 2004, 84-85 y 89; Medina Quiroga y Nash Rojas, 2007, 30). De la obligación de garantía, a su vez, surge un plexo de obligaciones específicas, esto es, los deberes internacionales de prevenir, investigar, san-

cionar y reparar las violaciones de derechos humanos (Dulitzky, 2004, 85; Medina Quiroga y Nash Rojas, 2007, 10). Esta distinción no es meramente académica, sino que posee un indiscutible reconocimiento normativo en diversos tratados de derechos humanos a nivel universal y regional, bastando para confirmarlo la lectura del artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el artículo 1.1 de la CADH o el artículo 1 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. Además, interesa para los efectos de este artículo el hecho de que la Corte IDH haya aceptado esta sistematización (Corte IDH, 1988, párr. 166; Corte IDH, 2006, párr. 110).

Esta manera de organizar las obligaciones internacionales de derechos humanos puede ser utilizada como base para la clasificación de los deberes internacionales sobre desaparición forzada, de modo que también respecto de este crimen se puede distinguir entre la obligación de respeto y la obligación de garantía, y en el marco de ésta última, los deberes de prevención, investigación, sanción y reparación (Sferrazza, 2014, 199-ss.; Capellà i Roig, 2006, 274-277). En las siguientes secciones se analizarán críticamente los hechos de Ayotzinapa a la luz de la jurisprudencia de la Corte IDH sobre el contenido de estas obligaciones, centrando la atención en los deberes de prevenir e investigar.

3.1. ¿Se podrían haber prevenido las desapariciones de Ayotzinapa?

La contundente gravedad de las desapariciones de Ayotzinapa plantea una primera pregunta sobre el cumplimiento del deber internacional de prevención. La prevención es un deber de esencial importancia para el funcionamiento del sistema interamericano. Ya en la primera sentencia de la Corte IDH, *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, el deber de prevención se definió como el que “abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien las cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales”

(Corte IDH, 1988, párr. 175). El deber de prevención suele ser considerado una obligación de medio (Corte IDH, 1988, párr. 177), de modo que el estándar para valorar su cumplimiento es la diligencia debida.

De la jurisprudencia de la Corte IDH es posible extraer interesantes aportaciones sobre estándar, sobre todo si se consultan los fallos sobre las masacres del paramilitarismo colombiano y guatemalteco.⁵ Para los efectos de este trabajo, los casos de mayor interés son aquellos en que la Corte ha reconocido la imposibilidad de determinar la autoría de los perpetradores y, por consiguiente, su calidad de agente estatal o no estatal.⁶ En efecto, aunque en las desapariciones de Ayotzinapa se presume que intervinieron agentes estatales en conjunción con agrupaciones del crimen organizado, no está nada clara la participación de cada uno de estos actores, de modo que la jurisprudencia citada es de especial relevancia.

En cuanto al estándar de atribución, la Corte IDH no siempre ha sido clara en cuanto a su identificación. De todas formas, es posible concluir que cuando el Estado no ha participado directamente de los hechos, sino de una manera indirecta –sea prestando su aquiescencia, sea controlando o dirigiendo a los agentes que cometen el hecho–, la Corte IDH ha acudido al estándar de diligencia debida.⁷ Quizás cabría matizar que no siempre ha di-

5 La noción de “masacre” es de dudosa precisión jurídica, pero ha sido utilizada con frecuencia por la Corte IDH para referirse a casos de violaciones a los derechos humanos que se caracterizan por su extrema violencia y por afectar un gran número de víctimas. Citroni (2005, 498) reclama una mayor precisión en el uso de este concepto. Sin embargo, Cañado Trindade (2011, 179) defiende la plausibilidad de esta noción afirmando que las masacres son fruto de la crueldad humana y que debido a los contextos especiales en que se cometen en términos históricos, políticos y culturales, se trata de hechos que no pueden regirse por cánones comunes.

6 Por ejemplo, la Corte IDH en el caso Chitay Nech y otros vs. Guatemala –sobre la desaparición forzada de Florencio Chitay Nech, indígena maya kaqchikel, que ocupó el cargo de alcalde municipal–, no se especificó si los autores materiales fueron sujetos estatales o no estatales, indicándose vagamente que la desaparición fue ejecutada por “un grupo de hombres armados” (Corte IDH, 2010b, párr. 75).

7 La Corte IDH en el caso 19 Comerciantes vs. Colombia –sobre la matanza de unos comerciantes por su supuesta colaboración con la guerrilla–, se-

ferenciado con claridad entre debida diligencia y aquiescencia, aunque parece ser que esta última noción viene utilizada para casos en que el Estado estaba o debía estar en conocimiento de los hechos y pese a ello no adoptó ninguna medida razonable para evitarlo y/o incluso toleró la práctica de las violaciones.⁸

En esta jurisprudencia, la Corte IDH parece haber importado la teoría de las acciones positivas desarrollada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH), según la cual la infracción de una obligación por falta de diligencia debida se fundamenta en la concurrencia de dos criterios: que el Estado conozca o deba conocer un riesgo real e inminente de afectación de un derecho humano y que no haya adoptado razonablemente las medidas que estén a su alcance para prevenir la concreción de este riesgo (TEDH, 1998, párr. 116). Quizás la Corte IDH no siempre ha sido clara en diferenciar ambos requisitos, pero de sus sentencias es posible deducir algunas cuestiones esenciales. Así, el contexto en que se comete la violación ha sido tomado en consideración para valorar si el Estado estaba o debía estar en conocimiento del riesgo. Particularmente, se suele valorar si las víctimas estaban afectadas por una situación previa de vulnerabilidad, si existían patrones anteriores de violaciones o si el Estado tenía cierto grado de presencia en la zona en que acontecieron los hechos.⁹ Por

ñaló que “un hecho ilícito violatorio de los derechos humanos que inicialmente no resulte imputable directamente a un Estado, por ejemplo, por ser obra de un particular o por no haberse identificado al autor de la transgresión, puede acarrear la responsabilidad internacional del Estado, no por ese hecho en sí mismo, sino por falta de la debida diligencia para prevenir la violación o para tratarla en los términos requeridos por la Convención” (Corte IDH, 2010a, párr. 140).

- 8 Por ejemplo, la Corte IDH en el caso Masacres de Río Negro vs. Guatemala –sobre cinco masacres perpetradas por el Ejército de Guatemala y las paramilitares contra miembros de la comunidad maya achí de Río Negro–, indicó que “el sometimiento de detenidos a cuerpos represivos oficiales, agentes estatales o particulares que actúen con su aquiescencia o tolerancia, que impunemente practiquen la tortura y el asesinato, representa, por sí mismo, una infracción al deber de prevención de violaciones al derecho a la integridad personal y a la vida, aun en el supuesto de que no puedan demostrarse los hechos violatorios en el caso concreto” (Corte IDH, 2012, párr. 117).
- 9 Por ejemplo, en las sentencias sobre el paramilitarismo guatemalteco, se prestó importancia al hecho de que las masacres afectaron, principalmente, a los integrantes del pueblo maya, pueblo que había sido calificado como un

su parte y en relación con el segundo de los criterios mencionados, la Corte IDH ha prestado importancia a las medidas adoptadas por el Estado para evitar la concreción de las violaciones, valorando si se habían puesto en marcha con la intención efectiva de lograr ese fin y con la suficiente razonabilidad atendido a los recursos disponibles.¹⁰

Sobre la base de esta jurisprudencia, cabe preguntarse si el Estado mexicano ha cumplido los parámetros de la diligencia debida en relación con el deber de prevención de las desapariciones de los normalistas. La lectura del informe de la Comisión IDH sobre la *Situación de los Derechos Humanos en México* demuestra que los patrones de las desapariciones forzadas en este país superan con creces las características contextuales de una situación generalizada y estructural de violencia. Si bien la cita de las cifras puede llegar a ser una banalidad, vale la pena referirse someramente a ellas con el fin de comprender la magnitud del fenómeno. Según el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, las personas “no localizadas” en México al 30 de septiembre de 2015 eran 26.798 (Comisión IDH, 2015, párr. 28). Las posibles causas de esta verdadera tragedia son múltiples e interrelacionadas; a saber: la actividad del crimen organizado en el tráfico de drogas, armas y personas; la masiva presencia de fuerzas armadas estatales cumpliendo funciones policiales; la situación de corrupción desbocada y el

enemigo interno del Estado por su supuesta colaboración con la guerrilla (Corte IDH, 2012, párr. 58; Corte IDH, 2004, párrs. 42.5-42.7; Corte IDH, 2010b, párrs. 66-67). Otro ejemplo interesante es el caso *Masacre de Mapiripán vs. Colombia*, sobre la desaparición forzada de una cincuentena de personas cometida por la Autodefensas Unidas de Colombia, perpetrada en un territorio con fuerte presencia militar estatal, antecedente que fue tomado en cuenta para probar la relación de dependencia entre los paramilitares y el Estado: “surge claramente que tanto las conductas de sus propios agentes como las de los miembros de grupos paramilitares son atribuibles a Colombia en la medida en que éstos actuaron de hecho en una situación y en zonas que estaban bajo el control del Estado” (Corte IDH, 2005b, párr. 120).

10 En el caso *Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia* –sobre la matanza cometida por la agrupación paramilitar “Los Tangueros” contra los habitantes de Pueblo Bello– la Corte IDH explicó que la declaración de ilegalidad de los grupos paramilitares resultó ineficaz para la prevención de la masacre (Corte IDH 2005c, párr. 134).

arraigo de una impunidad generalizada producto de la ineficiencia del sistema institucional de justicia (Comisión IDH, 2015, 31-50).

Además, la tragedia de Ayotzinapa no es un caso aislado. Recuérdese por todos, el conocido caso *Campo Algodonero* sobre el feminicidio de algunas mujeres en Ciudad Juárez (Corte IDH, 2013), pero también el asesinato de veintidós personas en Tlatlaya (Ahrens, 1 de julio de 2014) o la muerte de cuarenta y dos personas en Rancho del Sol (Calderón, 24 de mayo de 2015), solo para mencionar algunos sucesos.

Por otro lado, para la valoración del deber de prevención resultan significativos los numerosos informes de órganos internacionales de derechos humanos que con anterioridad a las desapariciones de los normalistas habían reprendido al Estado mexicano por el incumplimiento de los estándares internacionales en materia de desapariciones. Estos informes han tratado de manera específica la desaparición de varios grupos vulnerables. Por ejemplo, el Relator sobre los Derechos de los Migrantes del sistema interamericano, en un informe confeccionado tras una visita *in situ* en el año 2011, dio cuenta de la magnitud del problema de las desapariciones que afectan a este grupo vulnerable. Si bien durante el viaje los migrantes pierden el contacto con sus familiares por razones muy diversas, una de dichas razones, en un número no despreciable de casos, es la desaparición forzada.¹¹ Siempre respecto de los migrantes, el Comité contra las Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas también manifestó su preocupación y encomendó a México el cumplimiento de una serie de recomendaciones relacionadas con la búsqueda de los migrantes desaparecidos y la identificación de sus restos (Comité contra la Desaparición Forzada, 2015, párrs. 23-24). La Comisión IDH reiteró recomendaciones similares en su

11 Las causas de esta pérdida de información son heterogéneas. Algunos migrantes no se comunican con sus familiares por estar bajo custodia estatal; otros se encuentran en estado de indigencia; otros han fallecido accidentalmente durante el viaje y también hay un numeroso grupo de migrantes que simplemente son secuestrados, asesinados o desaparecidos por el crimen organizado y/o agentes estatales policiales y militares (Comisión IDH, 2013, párrs. 156-ss).

último informe sobre los derechos humanos en México (Comisión IDH, 2015, párrs. 167-178).

Otro grupo especialmente afectado por las desapariciones forzadas ha sido el de las mujeres. Si bien, a partir de la implementación de la sentencia condenatoria *Campo Algodonero*, México ha hecho algunos progresos en la implementación de mecanismos de prevención e investigación de la desaparición forzada de mujeres, tanto la sentencia de supervisión de este caso (Corte IDH, 2013, párrs. 90-91 y punto resolutivo 2.d), como un informe del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, 2012, párrs. 18 y 19) han puesto de manifiesto la presencia de obstáculos que dificultan la operatividad del Protocolo ALBA, esto es, un mecanismo de investigación con coordinación y reacción inmediata entre autoridades federales, estatales y municipales en caso de extravío de mujeres y niñas.

Muy grave y preocupante también es el incremento de las desapariciones de niños y niñas. Según el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas de México, hay más de siete mil niñas y niños desaparecidos, cifra que representa el treinta por ciento del total de desapariciones (Comisión IDH, 2015, párr. 187). La Relatoría sobre los Derechos de la Niñez del sistema interamericano y el Comité de los Derechos del Niño de Naciones Unidas han instado al Estado mexicano a la adopción de medidas precisas para la prevención de las desapariciones, entre otras, en materia de tipificación penal e investigación interna (Relatoría sobre los Derechos de la Niñez, 2014, s. p.; Comité sobre los Derechos del Niño, 2015, párr. 22).

Si se razona sobre la base de todos estos antecedentes, la conclusión evidente salta a la vista: el Estado mexicano estaba en conocimiento de la gravedad del fenómeno de las desapariciones forzadas en sus múltiples manifestaciones y claramente las pocas medidas que adoptó al respecto resultaron del todo insuficientes para evitar que tales crímenes siguieran cometiéndose.

Aunque es verdad que los Estados tienen un margen de discrecionalidad para la elección de las medidas y que la valoración sobre su razonabilidad es una cuestión casuística (Steiner, 2010, 804; Pisillo Mazzeschi, 1989, 261), esta discrecionalidad no pue-

de ser ilimitada, porque de lo contrario el estándar de diligencia no tendría efecto alguno (Hakimi, 2010, 373). Una exigencia mínima es que los Estados cuenten con un aparato institucional, jurídico, administrativo y judicial capaz de prevenir y sancionar las ilicitudes cometidas por los particulares (Shelton, 1993, 273; Corte IDH, 2006, párr. 110; Corte IHD, 2013, 236). En el fondo, lo que exige el test de razonabilidad es la prueba de una capacidad potencial para evitar o mitigar el daño, la prueba de que el Estado tenía el poder de evitar el resultado lesivo y pese a ello no empleó los medios a su disposición para evitarlo (Corte Internacional de Justicia, 2007, párrs. 430 y 438). Todo parece indicar que estas exigencias mínimas no se cumplieron por parte del Estado mexicano si se atiende a los informes que han sido referenciados en esta sección, los cuales demuestran que el problema de las desapariciones está del todo descontrolado.

3.2. ¿Se han investigado diligentemente las desapariciones de Ayotzinapa?

La obligación de investigar entra en juego cuando ha ocurrido una desaparición y, por tanto, ha fracasado la prevención (Faleh Pérez, 2012, 87). Esta obligación debe cumplir con algunas exigencias esenciales si pretende ser lo suficientemente idónea para conseguir identificar a los responsables, salvar a las víctimas de una eventual ejecución extrajudicial, conseguir su puesta en libertad si aún siguen con vida o si están muertas, encontrar el paradero de sus restos y obtener su identificación fidedigna.

La Corte IDH ha señalado que la obligación de investigar debe ser desempeñada “con seriedad y no como una simple formalidad condenada de antemano a ser infructuosa” (Corte IDH, 1988, párr. 177; Corte IDH, 2005a, párr. 61). En alguna sentencia ha sido más específica en la descripción del estándar de eficacia, al afirmar que la investigación debe ser conducida con la debida diligencia, esto es, “que las autoridades encargadas de la investigación tengan a su alcance y utilicen todos los medios necesarios para llevar a cabo con prontitud aquellas actuaciones y averiguaciones esenciales para esclarecer la suerte de las víctimas e identificar a los responsables de su desaparición forzada” (Corte IDH, 2008, párr. 77).

La obligación de investigar es de medios y no de resultados, de modo que el Estado no puede considerarse responsable por el hecho de que la investigación no permita identificar a los autores (Gil, 2011, 315-317; Vermeulen, 2012, 328, 364-366, 470 y 492). Por tanto, para determinar si la investigación ha sido eficaz deben valorarse las diligencias realizadas en el marco del proceso penal interno¹².

Otro importante estándar internacional de la investigación de las desapariciones es la rapidez. Este estándar exige que el inicio de las pesquisas debe ser inmediato, de modo que la autoridad competente debe comenzar las diligencias investigativas tan pronto reciba la noticia de que se ha cometido una desaparición o tenga motivos razonables para creer que pudo haberse cometido. Generalmente, la autoridad recibe esta noticia mediante la presentación formal de una denuncia por parte de un tercero, aunque también puede ocurrir que, por cualquier otro medio, la autoridad tenga motivos razonables para creer que pudo haber ocurrido una desaparición, debiendo iniciar una investigación de oficio y a la mayor brevedad (Corte IDH, 2005b, párr. 228; Corte IDH, 2010c, párr. 167).

Además, la investigación debe ser asumida por el Estado como un “deber jurídico propio y no como una simple gestión de intereses particulares, que dependa de la iniciativa procesal de la víc-

12 En su jurisprudencia la Corte IDH suele hacer referencia a incumplimientos específicos cometidos durante el desarrollo de la investigación. Sistematizar esos incumplimientos es difícil debido a su diversidad. A modo de ejemplo, cabe mencionar las siguientes: no interrogar a los integrantes de las unidades policiales o militares supuestamente involucradas en la comisión de la desaparición (Corte IDH, 2010c, párrs. 166 y 171); no interrogar a los testigos que podrían haber aportado información sobre el hecho, especialmente, los familiares u otras personas que estaban con la persona detenida o que presenciaron la detención (Corte IDH, 1999, párr. 231); no realizar la autopsia conforme a protocolos adecuados (Corte IDH, 1999, párrs. 158-159); no examinar la escena del crimen recolectando pruebas in situ (Corte IDH, 2005b, párrs. 227-228; Corte IDH, 2005c, párr. 178); no llevar a efecto la exhumación, el levantamiento del cadáver o de los restos humanos y las diligencias de identificación conforme a protocolos adecuados (Corte IDH, 2005b, párr. 227; Corte IDH, 2005c, párrs. 173-177); suspender injustificadamente el curso de la investigación (Corte IDH, 2005b, párr. 229; Corte IDH, 2010c, párrs. 175-191).

tima o de sus familiares o de la aportación privada de elementos probatorios, sin que la autoridad pública busque efectivamente la verdad” (Corte IDH, 1988, párr. 177).¹³ Esta exigencia tiene una justificación teórica, porque el deber de investigación posee un carácter público debido a la gravedad de las desapariciones forzadas. También hay una motivación práctica, dado que una investigación iniciada inmediatamente después de ocurridas las desapariciones es determinante para intentar salvar a las víctimas de la ejecución extrajudicial o para recabar información sobre su destino y paradero.

El estándar de rapidez también exige que, iniciada la investigación, su curso no debe sufrir dilaciones innecesarias o injustificadas. Frecuentemente, los Estados han alegado en su defensa que la investigación no siempre puede desempeñarse con la rapidez deseada, porque ciertas dificultades contextuales no lo permiten. Es necesario valorar caso a caso la responsabilidad del Estado al respecto, considerando qué tipo de dificultades se presentaron y su imputabilidad a los agentes estatales. De todos modos, tratándose de delitos graves como la desaparición, es exigible la máxima diligencia en el desarrollo de las pesquisas (Corte IDH, 1989, párr. 188; Corte IDH, 2003, párr. 130).

Una última cuestión que debe tenerse en cuenta y que deriva del carácter de delito permanente de la desaparición forzada, dice relación con la obligatoriedad temporal del deber de investigar, que permanece vigente hasta que se establezca la suerte de la persona desaparecida y se realicen todas las diligencias necesarias para descubrir la identidad de los perpetradores (Corte IDH, 1988, párr. 181). Por tanto, la vulneración de esta obligación es un hecho ilícito internacional permanente que se prolonga hasta que se aclare la suerte y el paradero de la persona desaparecida y se identifiquen los responsables (Corte IDH, 1988, párr. 181; Vermeulen, 2012, 78).

Ahora bien, sobre la base de lo explicado debe valorarse si la investigación interna del caso Ayotzinapa satisface los estándares

13 El TEDH también ha sostenido la obligatoriedad de iniciar de oficio una investigación tan pronto la autoridad tenga noticia de una desaparición (TEDH, 2006, 117; TEDH, 2004, 221).

res internacionales imperantes en materia de investigación de las desapariciones forzadas. A la luz de los informes del GIEI, cabe formular varias críticas a la investigación. Se ha mencionado anteriormente que no había sido explorada la hipótesis investigativa según la cual habría una conexión entre las desapariciones y el crimen organizado. Pero hay más cuestiones a tener en cuenta.

Según una primera versión oficial de las autoridades internas, basada en la confesión de algunos inculpados, las personas desaparecidas habrían sido asesinadas y luego carbonizadas en un basurero ubicado en Cocula. Sin embargo, en base a un peritaje realizado por un experto de fama mundial en procesos de combustión, el GIEI desechó con contundencia esta hipótesis. Simplificando la explicación, se concluyó que un incendio con la capacidad suficiente para carbonizar los cuerpos de cuarenta y tres personas debería haber alcanzado una gran magnitud y haber dejado pruebas evidentes en las inmediaciones del basurero. Sin embargo, no fue posible recopilar evidencia que indicara siquiera la presencia de un fuego de la magnitud de una pira para la cremación de un solo cadáver (GIEI, 2015a, 133-156 y 383-ss.). A raíz de estas conclusiones, las autoridades nacionales mexicanas modificaron su versión y afirmaron que solo una parte de los normalistas habrían sido cremados en el basurero. Para confirmar esta tesis se realizaron otros peritajes encargados de común acuerdo con el GIEI, pero los resultados provisionales de estos informes fueron hechos públicos sin el consentimiento del Grupo y en contra de los criterios acordados (GIEI, 2016a, 256-284).

También, según la versión oficial, tras haber sido carbonizados, los restos de los estudiantes habrían sido colocados en bolsas y arrojados en el río San Juan que se encuentra en las cercanías del basurero. Efectivamente, algunas de estas bolsas fueron encontradas en el sitio mencionado y gracias a este hallazgo pudo identificarse a uno de los normalistas. Sin embargo, tanto en su informe como en un video hecho público por el GIEI, se da a entender la posibilidad de que el lugar del hallazgo haya sido alterado para confirmar la versión oficial, ya que los restos habrían sido depositados en el sitio un día antes de aquel en que supuestamente fueron encontrados según la constancia oficial del expediente (GIEI, 2016a, 285-301; GIEI, 2016b; Ahrens, 26 de abril de 2016).

El asunto que mayor tensión generó entre el GIEI y las autoridades internas se relacionó con la presunta intervención de un batallón del ejército mexicano en los hechos. De acuerdo con el último informe del GIEI, dicho batallón estaba en conocimiento de los hechos y estuvo presente en varios de los escenarios. El GIEI requirió en innumerables ocasiones que se interrogare a sus integrantes y todo indica que esta insistencia motivó la reticencia del Estado de México para consentir la renovación del mandato del Grupo. Sin embargo, es evidente que la negativa de interrogar a estos actores constituyó una intolerable obstrucción a la investigación (GIEI, 2016a, 121-151).

El GIEI también criticó la lentitud en la práctica de diligencias esenciales. Por ejemplo, cuando asumió su mandato faltaba por interrogar a muchos testigos y no se habían realizado peritajes balísticos y de telefonía, ni cruces de muestras de ADN (GIEI, 2015a, 27-30). El GIEI consideró de suma gravedad el hecho de que no se investigare debidamente las denuncias y los indicios de torturas y malos tratos supuestamente infligidos a algunos presuntos responsables durante su detención (GIEI, 2016a, 383-ss.). En relación con la búsqueda de los normalistas, el GIEI también recomendó mayor diligencia, sugiriendo investigar los hornos privados de cremación, confeccionar un mapa de fosas y utilizar tecnología satelital y laser (GIEI, 2016a, 307-325; GIEI, 2015b, 27-30).

Desde el punto de vista de la rapidez de la investigación, el GIEI también ha sido sumamente crítico. Respecto de las actuaciones realizadas durante las primeras setenta y dos horas desde ocurridos los hechos, los informes del Grupo de Expertos se refieren a una serie de actuaciones que deberían haberse realizado; a saber: 1) recabar información mediante diligencias tales como interrogatorios de testigos, familiares de las víctimas y presuntos autores, análisis de la escena del crimen, recopilación de fotografías de las personas desaparecidas, análisis de videos del lugar de los hechos, revisión de los registros de detención, entre otras; 2) analizar la información recabada; 3) elaborar posibles hipótesis de búsqueda de los desaparecidos; 4) planificar dichas búsquedas en base a los recursos humanos y tecnológicos disponibles; 5) ejecutar las búsquedas conforme a lo planeado; 6) informar a las autoridades responsables de la investigación; 7) informar a los fa-

miliares de las víctimas de los resultados investigativos; y 8) evaluar las acciones realizadas (GIEI, 2015a, 224-226). El GIEI detectó graves falencias en estas primeras acciones, dado que hubo dilación en la realización de diligencias elementales y no hubo una evaluación seria de la información recabada (GIEI, 2015a, 224-227).

Ciertamente, todas estas negligencias no pueden ser toleradas en un Estado con el historial de desapariciones como el de México, y son antecedentes claros que acreditan la infracción del deber internacional de investigar.¹⁴ Si bien la implementación del GIEI no ha logrado encontrar con vida a los normalistas desaparecidos ni hallar sus restos, resulta interesante y destacable que los informes de este órgano ilustren pormenorizadamente cómo el Estado mexicano incumplió groseramente los estándares interamericanos sobre la investigación. Desde este punto de vista, la información recopilada por el GIEI, además de haber demostrado al mundo que las investigaciones internas eran garrafalmente negligentes, constituye un valioso punto de partida para que en el futuro se califique la responsabilidad internacional del Estado mexicano en una eventual denuncia y/o caso ante la Comisión IDH y la Corte IDH. Desde esta perspectiva, es plausible concluir que se ha satisfecho la dimensión propiamente cautelar de las medidas cautelares de la Comisión IDH.

De todos modos, la terminación abrupta de las labores de este órgano, a raíz de la tensión institucional con las autoridades nacionales mexicanas, no puede considerarse un resultado deseable, con lo cual resulta necesario repensar la manera de establecer acuerdos con los Estados para que este tipo de soluciones pueda ser repetida con mayor éxito en el futuro. Si bien resultó ser positiva la supervisión internacional de la investigación interna de los hechos de Ayotzinapa, quizás deba pensarse en estrategias jurídicas que dificulten al Estado deshacerse con tanta facilidad de una supervisión como la implementada en este caso y que permitan considerar con especial atención el contexto político que rodea el caso en cuestión.

14 En el mismo sentido, vid. Huertas Díaz et al. (2016), pp. 49 y siguientes.

Conclusiones

La tragedia de Ayotzinapa es dolorosa no solo porque hasta el momento en que se escriben estas líneas cuarenta y un normalistas siguen desaparecidos, sino también porque ha demostrado la inoperancia del Estado mexicano en el cumplimiento de sus obligaciones internacionales de prevención e investigación. En este caso, el sistema interamericano ha reaccionado de acuerdo a los límites de su aplicabilidad. La labor del GIEI ha sido valiosa en iluminar varios puntos oscuros de la investigación interna y quizás el hecho de que el Estado mexicano no haya prestado consentimiento para renovar su mandato es una señal que prueba la diligencia del trabajo realizado. De todas formas, la repetición de este tipo de mecanismos debe ser valorada cuidadosamente en situaciones similares futuras si lo que se pretende es satisfacer los fines tutelares y cautelares que se persiguen.

Ayotzinapa plantea la pregunta sobre la eficacia del sistema interamericano de protección a los derechos humanos, una pregunta que permanece sin respuesta satisfactoria. Quizás sea demasiado pretencioso pedirle a este sistema la titánica tarea de prevenir tragedias como la tratada en este trabajo. Quizás sea poco realista y descontextualizado pensar que los mecanismos del sistema interamericano deban haber permitido hallar con vida a las personas desaparecidas o encontrar sus restos. Quizás la principal función del sistema interamericano sea la de proyectar criterios jurídicos sobre “grandes temas” a fin de que los Estados los incorporen a nivel interno de manera paulatina. Sin embargo, conformarse con lo anterior es una actitud demasiado autocomplaciente y aunque sería exagerado denostar al sistema interamericano, debe aguzarse el sentido crítico para reflexionar sobre las mejoras necesarias que deben introducirse a fin de que tragedias como las de Ayotzinapa no se vuelvan a repetir.

Bibliografía

Ahrens, J. M. (1 de julio de 2014). “El Ejército mexicano mata a 22 narcos en un enfrentamiento”. *El País*. Disponible en hipervínculo [1].

- Ahrens, J. M. (17 de septiembre de 2015). “Identificado un segundo estudiante desaparecido de Ayotzinapa”. *El País*. Disponible en hipervínculo [2].
- Ahrens, J. M. (26 de abril de 2016). “El video ‘secreto’ de Ayotzinapa”. *El País*. Disponible en hipervínculo [3].
- Ayuso, S. (16 de abril de 2016). “La CIDH termina el mandato de los expertos de Iguala”. *El País*. Disponible en hipervínculo [4].
- Calderón, V. (24 de mayo de 2015). “Al menos 43 muertos en un tiroteo entre sicarios y la policía en México”. *El País*. Disponible en hipervínculo [5].
- Cançado Trindade, A. A. (2011). *The Access of Individuals to International Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Capellà i Roig, M. (2006). “Las ‘desapariciones forzadas’ en España durante la guerra civil y el franquismo: violaciones y crímenes de Derecho internacional sin reparación ni castigo”. En J. Soroeta Licerias (ed.), *Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián: Vol. VI. Conflictos y protección de derechos humanos en el orden internacional*. Bilbao: Universidad del País Vasco.
- Citroni, G. (2005). “La jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en casos de masacres”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, XXI, pp. 493-518.
- Comisión IDH (28 de agosto de 2015). “CIDH prorroga mandato del GIEI”, 28 de agosto de 2015, Disponible en hipervínculo [6].
- Comisión IDH (29 de marzo de 2016). “CIDH rechaza categóricamente campaña de desprestigio en México contra el GIEI y el Secretario Ejecutivo”. Disponible en hipervínculo [7].
- Dulitzky, A. (2004). “Alcance de las obligaciones internacionales de los derechos humanos”. En C. Martín, D. Rodríguez-Pinzón, y J.A. Guevara, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos* (pp. 79-117). México D.F./Washington: Universidad Iberoamericana A.C. et al.
- Faleh Pérez, C. (2012). “La obligación internacional del Estado de prevenir e investigar los casos de desaparición forzada o involuntaria de personas”. En S. Ripol Carulla y C. Villán Durán (dirs.). *Justicia de Transición: el caso de España* (pp. 75-134). Barcelona: Institut Català Internacional per la Pau.
- Ferrer Mac-Gregor, E., Pelayo Möller, C. M. (2014). “Artículo 1. Obligación de Respetar los Derechos”. En C. Steiner y P. Uribe (eds.). *Convención Americana sobre Derechos Humanos: Comentario* (pp. 42-68). Berlín-Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.

- GIEI (1 de abril de 2016). “La PGR rompió el acuerdo con el GIEI sobre el nuevo peritaje de Cocula”. Disponible en hipervínculo [8].
- Gil Gil, A. (2011). “Las aportaciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos al Derecho penal internacional. Coincidencias y diferencias con la Corte Interamericana de Derechos Humanos”. En C. Steiner (ed.). *Sistema interamericano de protección de los derechos humanos y Derecho penal internacional* (pp. 311-344). Berlín-Montevideo-Cuauhtémoc: Konrad Adenauer Stiftung.
- Gonzales Morales, F. (2012). *Las transformaciones del sistema interamericano de derechos humanos durante los procesos de democratización de los Estados partes*. (Tesis Doctorado en Estudios Avanzados en Derechos Humanos). Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas-Universidad Carlos III de Madrid. Getafe.
- Gonzalez Morales, F. (2010). “Las medidas urgentes en el sistema interamericano de derechos humanos”, *Sur: Revista Internacional de Derechos Humanos*, 7(13), pp. 51-73.
- Hakimi, M. (2010). “State Bystander Responsibility”, *European Journal of International Law*, 21(2), pp. 341- 385.
- Huertas Díaz, O. et al. (2016) “Análisis de la investigación de la desaparición forzada de 43 estudiantes de Ayotzinapa y la responsabilidad internacional del Estado mexicano”, *Revista Verba Iuris*, 11(36), pp. 27-56.
- Medina Quiroga, C. y Nash Rojas, C. (2011). *Sistema interamericano de derechos humanos: introducción a sus mecanismos de protección*. Santiago de Chile: Centro de Derechos Humanos y Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.
- Pisillo Mazzeschi, R. (1989). “*Due Diligence*” e *responsabilità internazionale degli stati*. Milano: Giuffré.
- Reina, E. (25 de abril de 2016). “¿Quiénes son los expertos independientes del caso Ayotzinapa?”. *El País*. Disponible en hipervínculo [9].
- Sferazza Taibi, P. (2014). *La responsabilidad internacional del estado por desapariciones forzadas de personas*. Obligaciones internacionales y atribución. (Tesis Doctorado en Estudios Avanzados en Derechos Humanos). Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas-Universidad Carlos III de Madrid. Getafe.
- Shelton, D. (1993). “State Responsibility for Covert and Indirect forms of Violence”. En K.E. Mahoney y P. Mahoney (eds.). *Human Rights in the Twenty-First Century: A Global Challenge* (pp. 265-276). Dordrecht/Boston/ London: Martinus Nijhoff.

- Steiner, H. J. (2010). “International Protection of Human Rights”. En H.J. Steiner y M.D. Evans, *International Law*. Oxford: Oxford University Press.
- Tojo, L. y Elizalde, P. (2014). “La Comisión Interamericana de Derechos Humanos”. En C. Steiner y P. Uribe (eds.). *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Comentario (pp. 734-794). Berlín-Bogotá: Konrad Adenauer Stiftung.
- Vermeulen, M. L. (2012). *Enforced Disappearance: Determining State Responsibility under the International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance*. Cambridge-Antwerp-Portland: Intersentia.

Jurisprudencia

Corte Interamericana de Derechos Humanos

- Corte IDH (1988) = *Velásquez Rodríguez vs. Honduras*, Fondo. Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4.
- Corte IDH (1989) = *Godínez Cruz vs. Honduras*. Fondo. Sentencia de 20 de enero de 1989. Serie C No. 5.
- Corte IDH (1999) = “*Niños de la Calle*” (*Villagrán Morales y otros*) vs. *Guatemala*. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C No. 63.
- Corte IDH (2003) = *Juan Humberto Sánchez vs. Honduras*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 7 de junio de 2003. Serie C No. 99.
- Corte IDH (2004) = *Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala*. Fondo. Sentencia de 29 de abril de 2004. Serie C No. 105.
- Corte IDH (2005a) = *Hermanas Serrano Cruz vs. El Salvador*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 01 de marzo de 2005. Serie C No.120.
- Corte IDH (2005b) = *Masacre de Mapiripán vs. Colombia*. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134.
- Corte IDH (2005c) = *Masacre de Pueblo Bello vs. Colombia*. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140.
- Corte IDH (2006) = *Almonacid Arellano y otros vs. Chile*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de septiembre de 2006. Serie C No. 154.

Corte IDH (2008) = *Tiu Tojín vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 26 de noviembre de 2008. Serie C No. 190.

Corte IDH (2010a) = *19 Comerciantes vs. Colombia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de julio de 2004. Serie C No. 109.

Corte IDH (2010b) = *Chitay Nech y otros vs. Guatemala*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de mayo de 2010. Serie C No. 212.

Corte IDH (2010c) = *Ibsen Cárdenas e Ibsen Peña vs. Bolivia*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2010 Serie C No. 217.

Corte IDH (2012) = *Masacres de Río Negro vs. Guatemala*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012 Serie C No. 250.

Corte IDH (2013) = *González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México*. Supervisión de Cumplimiento de Sentencia. 21 de mayo de 2013.

Corte Internacional de Justicia

Corte Internacional de Justicia (2007) = *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina vs. Serbia and Montenegro)*, Judgment, 26 de febrero de 2007, *I.C.J. Reports*, 2007, pp. 43-240.

Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TEDH (1998) = *Osman vs. The United Kingdom*, (87/1997/871/1083), judgment, 28 de octubre de 1998.

TEDH (2004) = *Tahsin Acar vs. Turkey*, judgment, application no. 26307/95, 8 de abril de 2004.

TEDH (2006) = *Bazorkina vs. Russia*, judgment, application no. 69481/01, 27 de julio de 2006.

Videos

GIEI (2016b). *Video 28 de octubre* [En línea]. Disponible en hipervínculo [10]

YouTube (2015). *México: GIEI Informe Ayotzinapa* [En línea]. Disponible en hipervínculo [11].

Informes e instrumentos internacionales

Comisión IDH (2005). *Informe observación del decano Claudio Grossman. Observador internacional de la CIDH en el juicio de la Asociación Mutual Israelita Argentina (AMIA)*, 22 de febrero, 2005.

- Comisión IDH (2013). *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 48/13, 30 de diciembre de 2013.
- Comisión IDH (2014). Resolución 28/2014. Medida Cautelar Nº 409-14. *Estudiantes de la escuela rural “Raúl Isidro Burgos” respecto del Estado de México*. 3 de octubre de 2014.
- Comisión IDH (2015). *Situación de los derechos humanos en México*. OEA/Ser.L/V/II.Doc. 44/15, 31 de diciembre de 2015.
- Comité contra la Desaparición Forzada (2015). *Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párr. 1 de la Convención*. CED/C/MEX/CO/1, 5 de marzo de 2015.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (2012). *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. México*. CEDAW /C/MEX/CO/7-8, 7 de agosto de 2012.
- Comité sobre los Derechos del Niño (2015). *Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto combinados de México*. CRC/C/MEX/CO/4-5, 3 de julio de 2015.
- GIEI (2015a). *Informe Ayotzinapa*. Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa.
- GIEI (2015b). *Informe Ayotzinapa*. Investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa. Resumen.
- GIEI (2015c). *Integrantes del GIEI*. Disponible en hipervínculo [12].
- GIEI (2016a). *Informe Ayotzinapa II*. Avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención de las víctimas.
- Organización de Estados Americanos (2014). *Acuerdo para la incorporación de asistencia técnica internacional desde la perspectiva de los derechos humanos en la investigación de la desaparición forzada de 43 estudiantes de la normal rural Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa, Guerrero, dentro de las medidas cautelares MC/409/14 y en el marco de las facultades de monitoreo que la CIDH ejerce sobre la situación de los derechos humanos en la región*. México, Distrito Federal, 12 de noviembre de 2014.
- Organización de Estados Americanos (2015). *Compromisos para dar seguimiento al trabajo sobre el caso Ayotzinapa*, 20 de octubre de 2015, Washington, D.C. Disponible en hipervínculo [13].

Relatoría sobre los Derechos de la Niñez (2014). *Relatoría sobre los Derechos de la Niñez culmina su visita a México*. Comunicado de prensa. 20 de octubre de 2014.

Hipervínculos

- [1]http://internacional.elpais.com/internacional/2014/06/30/actualidad/1404163345_627935.html
- [2]http://internacional.elpais.com/internacional/2015/09/17/actualidad/1442451039_717494.html
- [3]http://elpais.com/elpais/2016/04/25/videos/1461618731_036250.html
- [4]http://internacional.elpais.com/internacional/2016/04/15/mexico/1460740950_411588.html
- [5]http://internacional.elpais.com/internacional/2015/05/22/actualidad/1432321892_368651.html
- [6]<http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2015/099.asp>
- [7] <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2016/044.asp>
- [8]http://media.wix.com/ugd/3a9f6f_e99c577d8825482a94a5be473b006a78.pdf
- [9]http://internacional.elpais.com/internacional/2016/04/24/mexico/1461513665_652231.html
- [10]<http://prensagieiayotzi.wix.com/giei-ayotzinapa#!informe-c1exv>
- [11]<https://www.youtube.com/watch?v=dSku7qhMvFk>
- [12]<http://prensagieiayotzi.wix.com/giei-ayotzinapa#!miembros-del-giei/cjg9>
- [13]<http://www.oas.org/es/cidh/actividades/giei/GIEL-boletin-2015-10-20.pdf>