

¿... y qué hacemos con la CNB?

¿Y SI LA REFUNDAMOS?

Carlos Treviño Vives



(Tamaulipas)



(Baja California)



(Veracruz)

En noviembre de 2017 se publicó la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (Ley General) lo que sin duda fue un gran logro de familiares de personas desaparecidas que durante varios años han luchado incansablemente por la construcción de un marco jurídico que enfrente de manera integral el problema de las desapariciones de personas en México.

Esta ley representó esperanza y el reconocimiento de los derechos de las víctimas, familiares y allegados, estableciendo por primera vez un sistema especializado para la búsqueda de personas desaparecidas. Se creó también la Comisión Nacional de Búsqueda (CNB) como el órgano principal para realizar acciones de búsqueda de personas desaparecidas, dotándola de atribuciones amplias y recursos que, en teoría, le permitirían enfrentar una situación humanitaria grave.

Sin embargo, a casi ocho años de su publicación, la CNB no ha logrado tener la capacidad de realizar todas las funciones que le dicta la ley. En este sentido, debemos refundar la CNB como una institución que sirva a familiares y personas allegadas para buscar y encontrar a sus seres queridos.

Este documento presenta un análisis y propuestas preliminares para la transformación de la CNB. Se incluyen cuatro temas fundamentales: primero, un examen de las 62 atribuciones que la ley otorga a la CNB y la identificación de algunas que no se han ejercido; segundo, un análisis de los recursos humanos y presupuestales con lo que cuenta la institución, que revelan desbalances entre las capacidades disponibles y las exigencias del mandato legal; tercero, una reflexión sobre la naturaleza compleja y multidimensional del fenómeno de las desapariciones en México, y cuarto, algunos datos para analizar.

La refundación de la CNB no puede esperar más...

I. Atribuciones de la CNB.

El artículo 53 de la Ley General establece 61 atribuciones principales para la CNB, las principales se pueden agrupar en cinco grupos:

- Atribuciones regulatorias o normativas: Como emitir el Programa Nacional de Búsqueda, emitir lineamientos para el Registro Nacional, emitir protocolos, entre otros.
- Atribuciones operativas y de acciones de búsqueda: Por ejemplo, solicitar acompañamiento policial en las búsquedas, determinar las acciones de búsqueda necesarias, realizar campañas para toma de muestras genéticas, etcétera.
- Atribuciones de coordinación interinstitucional: Como diseñar mecanismos de coordinación gubernamental con la Administración Pública Federal, solicitar a CEAV Gastos de Ayuda a familiares, colaborar con los tres órdenes de gobierno, asesorar a comisiones locales, celebrar convenios con otras autoridades.
- Atribuciones de identificación humana: Por ejemplo, coordinar la operación del Centro Nacional de Identificación Humana, resguardar información de identificación humana, opinar sobre políticas de identificación, etcétera.
- Atribuciones de información, evaluación y análisis: Como dar informes trimestrales del Programa Nacional de Búsqueda, elaborar diagnósticos de patrones criminales, realizar informes de análisis de contexto, asesorar a familiares, establecer mecanismos de evaluación y comunicación con las familias, entre otros.



En este rubro, para la refundación de la CNB, es necesario avanzar en lo siguiente:

Primero. – Elaborar el Programa Nacional de Búsqueda que ha sido un tema pendiente desde 2017. El programa que se hizo público en años anteriores, y por el que se pagó varios millones de pesos a una consultora, careció de validez por no seguir con los lineamientos establecidos.

Segundo. – Tener una política proactiva de acciones de búsqueda en campo que se construya a partir de la experiencia de personas buscadoras.

Tercero. – La desaparición de una persona es un asunto público que requiere una respuesta integral del Estado. Dado que las desapariciones tienen orígenes y naturalezas diversas, la CNB debe desarrollar mecanismos de coordinación interinstitucional diferenciados que vayan más allá de la relación con la Fiscalía General de la República. Esto implica establecer protocolos específicos de colaboración con instituciones como el Instituto Nacional de Migración (para casos de personas migrantes), el Sistema DIF (para casos de menores), las secretarías de Salud (para personas con condiciones médicas especiales), las instituciones de protección civil (para accidentes o desastres), y otras dependencias según el contexto específico de cada desaparición.

Cuarto. – Evaluar la experiencia fallida del Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense y garantizar el fortalecimiento del Centro Nacional de Identificación Humana.

Quinto. – Establecer un mecanismo de evaluación periódica y rendición de cuentas de las acciones de CNB con familiares y personas allegadas de las víctimas de desaparición.

II. Recursos humanos y presupuestales de la CNB.

De acuerdo con información obtenida a través de la Plataforma de Transparencia, la CNB cuenta con 254 plazas de las cuales 64 son de nivel de subdirección y superiores.

- 1 persona titular
- 4 direcciones generales: de acciones de búsqueda, de vinculación y políticas públicas, del Centro Nacional de Identificación Humana y del RNPDO
- 19 direcciones
- 40 subdirecciones

Existen tres exigencias fundamentales hacia la CNB: el tema forense, las acciones de búsqueda en campo y el registro nacional (RNPDO).

En cuanto el tema forense, se detectaron en la plantilla de CNB a 31 personas que atienden el tema: 14 a nivel de departamento, 10 a nivel subdirección, 6 a nivel de dirección y 1 dirección general. Si bien es cierto que de entrada se pueden considerar pocas personas frente al reto que se tiene enfrente, será necesario un análisis detallado de las funciones que efectivamente realiza cada persona y la coordinación con otras instituciones con el objetivo de reorganizar el organigrama para hacerlo eficiente y funcional.

En el tema de las acciones de búsqueda, se detectaron 112 plazas a nivel departamento de planeación y acciones de búsqueda, que hace suponer que son las personas que realizan acciones de búsqueda en campo en todo el territorio nacional. En primer lugar, es fundamental garantizar que tengan todas las medidas necesarias para realizar su trabajo de campo, incluyendo el pago de los viáticos **antes** de salir a comisión.

En cuanto al RNPDO, y de acuerdo con un análisis nominal de las plazas de la CNB, solamente se detectaron a 9 personas que atienden el tema del registro nacional:



(Baja California)

6 personas a nivel de departamento (2 de análisis estadístico y 4 de registro de personas desaparecidas y no localizadas) , 1 persona a nivel subdirección del registro nacional de personas desaparecidas, 1 persona a nivel dirección y 1 dirección general. Todos los que hemos usado el RNPDO sabemos la necesidad de su depuración y la existencia de registros duplicados.

En cuanto al presupuesto, le fue otorgado a la CNB alrededor de 1,100 millones de pesos a través de dos programas presupuestarios: el 026 para determinación, ejecución y seguimiento a las acciones de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas con \$250 millones de pesos y el 008 para subsidios para las acciones de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas con alrededor de \$850 millones de pesos. Ambos programas tuvieron en años recientes una valoración cualitativa de “medio” lo que significa que persisten retos importantes en el manejo eficiente de los recursos.

Es de destacar el decreto publicado el 18 de marzo de 2025 por la Presidenta Claudia Sheinbaum que establece en su artículo tercero que “La Comisión Nacional de Búsqueda solicitará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las herramientas y recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos, para garantizar la búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas y no localizadas”. En este sentido, el presupuesto señalado anteriormente no es un techo o límite sino que se puede incrementar por lo que es imprescindible la eficiencia en el manejo de los recursos para garantizar las acciones de búsqueda, localización e identificación.

II. Recursos humanos y presupuestales de la CNB.

Para refundar la CNB, en el tema de recursos humanos y presupuestales, se requiere lo siguiente:

Primero. – Realizar un análisis exhaustivo del organigrama y funciones realizadas por las 254 personas adscritas a la CNB con el objetivo de que en la práctica funcione de manera horizontal y eficiente.

Segundo. – Definir y trazar de manera pública, con el acompañamiento de familiares y allegados de personas desaparecidas, la ruta que seguirá el Centro Nacional de Identificación Humana.

Tercero. – Garantizar que las personas servidoras públicas de la CNB que realizan acciones de búsqueda en campo tengan condiciones dignas para hacer su labor, incluyendo el pago de viáticos antes de salir a comisión.

Cuarto. – La CNB deberá evaluar contratar de manera directa a las personas que han demostrado ser las mejores buscadoras en México: familiares y allegados de personas desaparecidas.

Quinto. – Continuar con la depuración y perfeccionamiento del RNPDO a través de una metodología transparente y pública.

Sexto. – Ejecutar el decreto de 18 de marzo de 2025 y solicitar a la SHCP “las herramientas y recursos humanos, materiales, financieros y tecnológicos, para garantizar la búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas y no localizadas”

¿CONOCES EL PRESUPUESTO DE LA CNB?

Para este año la CNB tiene como presupuesto \$250 millones para acciones de búsqueda y \$850 millones para subsidios que normalmente se usan para fortalecer comisiones locales.

Pero... un decreto de la Presidenta Sheinbaum permite incrementar este presupuesto

III. Del fenómeno de las desapariciones en México.

Las desapariciones son un fenómeno muy amplio que es necesario seguir profundizando y estudiando. Las desapariciones de personas no necesariamente es un tema criminal, existen muchos tipos de desapariciones y, dentro de este espectro, también existen diversos tipos de desapariciones forzadas.

Las desapariciones constituyen un fenómeno complejo y multidimensional que es necesario analizar de manera profunda y diferenciada. Las desapariciones tienen diversa naturaleza y origen, por lo que es necesario entender este fenómeno como un espectro amplio que abarca situaciones diversas. Pensemos diversos escenarios:

* Desapariciones que incluyen la comisión de un delito: existen desapariciones vinculadas a un hecho delictivo sin que necesariamente constituya una violación a derechos humanos por parte del Estado. Ejemplo: una persona priva de la libertad a otra de manera violenta. Los familiares de la víctima realizan la denuncia y las autoridades comienzan las investigaciones de manera inmediata y siguiendo los protocolos correspondientes.

* Desapariciones que incluyen vulneración de derechos humanos: Hay también otras

desapariciones que pueden implicar vulneraciones de derechos humanos, pero no necesariamente hechos delictivos. Por ejemplo, las políticas migratorias que involucran la detención de personas, que mientras no se tenga comunicación con ellas, para sus familiares están desaparecidos. Al seguir procedimientos establecidos en la ley, no necesariamente son delitos, pero sí podrían ser considerados como vulneraciones de derechos humanos.

“Puede haber un delito involucrado, una violación de derechos humanos... o ninguna de las dos”

* Desapariciones que son delitos y violaciones a derechos humanos: En ámbitos académicos se ha llamado “desaparición forzada clásica” a la que, por ejemplo, ocurría en México en la década de los setenta que se presentaba de manera generalizada y sistemática. En estas desapariciones forzadas convergen la comisión de delitos y violaciones a derechos humanos. Pero también existen otras desapariciones forzadas que se presentan en otros contextos y son de diversa naturaleza.

* Desapariciones sin delito ni violación a derechos humanos: Existen personas que quieren iniciar una nueva vida y se alejan voluntariamente de su entorno familiar y social, o que tuvieron algún accidente o tienen una situación de vulnerabilidad. En nuestras sociedades se presentan muchas formas de desapariciones.

Esta categorización, que se vuelve más compleja si analizamos los diversos tipos de desapariciones forzadas y desapariciones que se presentan en la realidad, no minimiza la importancia de ningún tipo de desaparición ni niega el derecho a buscar y ser buscado ya reconocido en el sistema jurídico mexicano. La conclusión es que cada tipo de desaparición requiere de estrategias específicas de búsqueda, investigación y atención que deben ser diferenciadas para ser eficaces.

Una comprensión diferenciada del fenómeno de las desapariciones es clave para la refundación de la CNB. Reconocer la diversidad y complejidad de las desapariciones es importante para desarrollar protocolos especializados y construir capacidades institucionales que respondan a la naturaleza específica de cada tipo de desaparición.

IV. Algunos datos para analizar.

Cada dato sobre las personas desaparecidas trae detrás una historia de dolor, una búsqueda inagotable y una familia rota que las estadísticas no reflejan. Para familiares y seres queridos de una persona desaparecida, un caso es demasiado y el análisis de las cifras se debe realizar desde el respeto y el reconocimiento a esta situación, y con el objetivo de construir políticas públicas eficientes que respondan a la realidad del problema.

En México se han logrado avances que otros países aún requieren. Por ejemplo, existen países que tienen en su legislación la necesidad de esperar un determinado tiempo antes de comenzar una búsqueda, esto es algo que ya no está en la ley mexicana, pero es necesario seguir exigiendo que se cumpla.

Teniendo en cuenta que cada país tiene diversas maneras de registrar los casos de personas desaparecidas, y que algunos no recaban estos datos, se hizo una revisión de 14 países de América con respecto a las desapariciones ocurridas en 2024. De acuerdo con los datos disponibles, México registró una tasa de 26.68 casos por cada 100 mil habitantes. En este sentido, es necesario un análisis comparativo para aprender de la experiencia internacional. Países como Canadá registraron 163.98, Estados Unidos 156.99, Chile 149.33, Uruguay 118.04, y Perú 51.83 casos por cada 100 mil habitantes. Aunque estos datos deben tomarse con la reserva debida dado las diferentes formas de recabar información entre cada país. Las cifras hacen suponer que si bien en México no tenemos las tasas más altas, existe una situación que requiere atención especializada y diferenciada por la existencia de desapariciones de "alto impacto".

Por otra parte, a nivel nacional, y analizando las cifras oficiales de 2017 a 2024, los estados con mayor incidencia son Zacatecas con 343.86 casos por cada 100 mil habitantes, Nuevo León con 286.60, Baja California Sur con 269.15, Aguascalientes con 244.39 y Nayarit con 239.71. Las cifras nacionales, nos revelan de manera preliminar la existencia de una distribución desigual que exige de estrategias diferenciadas que consideren las particularidades regionales y las dinámicas específicas de cada estado.

Así mismo, del total de personas que han desaparecido en México la mayoría son del sexo masculino. En términos simples, por cada mujer que desaparece, desaparecen 1.4 hombres. Sin embargo, al analizar de 2005 a 2024, los datos revelan una situación preocupante en personas del sexo femenino menores de edad, donde las desapariciones de mujeres superan a las de los hombres. Esta situación específica en donde se invierten los patrones de género cuando se trata de menores de edad, sugiere la existencia de dinámicas de violencia de género que requieren la elaboración de protocolos especializados y urgentes.

Los datos confirman que las desapariciones constituyen un fenómeno complejo y multidimensional que requiere respuestas eficientes por parte de la CNB. Por ello, la refundación institucional que proponemos parte del reconocimiento de esta complejidad para desarrollar capacidades diferenciadas que respondan a cada tipo de desaparición y lograr para cada persona desaparecida, su familia y allegados, el derecho a la verdad, justicia y reparación.

Carlos Treviño Vives



...y lo que sigue: la refundación de la CNB

Duclós Salinas (“Méjico pacificado”, 1904) fue quizás la primera persona en utilizar el verbo “desaparecer” para referirse al arresto o privación de la libertad de cualquier tipo, realizada por agentes del Estado y con la negativa de reconocer dicha privación de libertad o del ocultamiento de la suerte o el paradero de la víctima. Lo que después sería conocido jurídicamente como una desaparición forzada, Duclós Salinas lo relató a inicios del siglo XX en el contexto del gobierno de Bernardo Reyes en Nuevo León.

A mediados del siglo XX, y en el contexto de las dictaduras latinoamericanas, el fenómeno de las desapariciones forzadas emergió mundialmente y junto con él, emergió también un movimiento social amplio liderado por mujeres buscadoras que se convirtieron en defensoras de derechos humanos.

En México se vivió este proceso principalmente en la década de los setenta cuando las desapariciones forzadas eran cometidas por fines políticos y de manera generalizada y sistemática. Con el desmantelamiento del aparato represor, nuevas formas de desapariciones comenzaron a ocurrir en los ochenta, ahora en la modalidad del secuestro. Y luego conocimos otras desapariciones en el contexto de lo que popularmente se conoce como la época de la “guerra contra el narco”.

Y mientras esto ocurría, otros tipos de desapariciones se presentaban sin generar discusión pública: desapariciones de migrantes, de personas LGBTQ+, por trata, por temas específicos de personas de edad avanzada, por enfermedades, por accidentes, por sustracción de menores...

Esta evolución histórica y diversidad del fenómeno exige una CNB que entienda el pasado y sea capaz de adaptarse a las realidades del presente y enfrentar el reto de las desapariciones en México. La refundación institucional debe partir del reconocimiento de que las desapariciones han evolucionado, se han diversificado y han adquirido nuevas modalidades que exigen respuestas institucionales igual de dinámicas y especializadas. La CNB debe comprender esta complejidad histórica y contemporánea para estar a la altura del desafío que enfrenta el país.



CARLOS TREVIÑO VIVES



Comencé mi carrera en 2006 con una pasantía en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra. A partir de ahí, he trabajado diversos temas de derechos humanos en organismos no gubernamentales, la academia y entidades públicas.

EXPERIENCIA LABORAL

EXPERIENCIA EN INSTITUCIONES PÚBLICAS: Suprema Corte de Justicia de la Nación y Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En la CNDH, dirigí el Programa de Personas Desaparecidas donde coordiné un equipo de más de 20 profesionales, elaboré informes y proyectos de Recomendación sobre desaparición de personas, y acompañé a familiares de víctimas en todo el país. Luego asumí la dirección del Programa de Personas Jóvenes, Mayores y Familias, desarrollando proyectos sobre el derecho a la educación para jóvenes en reclusión y la situación de personas mayores privadas de libertad. Como Subdirector del Programa DESCA, trabajé en informes temáticos sobre maíz genéticamente modificado y el derecho a la movilidad. En la SCJN me desempeñé como Secretario Auxiliar de Acuerdos donde participé en el análisis jurídico de asuntos constitucionales y como colaborador en el área de investigación.

EXPERIENCIA EN ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL: Observatorio Mexicano de Derechos Humanos, Causa en Común, CADHAC, AMARC.

Como fundador del OMDHAC, he brindado asistencia legal a víctimas de violaciones a derechos humanos, redactado informes temáticos sobre militarización y cambio climático, y comencé un programa de comercio justo con comunidades indígenas. En Causa en Común, coordiné la Red Nacional por la Seguridad y trabajé propuestas de reforma a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas. Durante mi tiempo en CADHAC, acompañé casos de desaparición forzada y tortura, participando en la presentación de informes sobre violaciones graves a derechos humanos. En AMARC, me especialicé en la defensa legal de radios comunitarias, llevando casos ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y desarrollando estrategias para proteger la libertad de expresión en comunidades indígenas. Este trabajo me permitió crear una red sólida de colaboración entre organizaciones a nivel nacional y desarrollar metodologías innovadoras para la defensa de derechos.

EXPERIENCIA INTERNACIONAL, ACADÉMICA Y EN LA PRÁCTICA PRIVADA: ONU, UANL, Abogado postulante.

Inicié mi carrera en la Misión de México ante la ONU en Ginebra, reportando sobre derechos humanos. Como abogado, trabajé en DeForest y 3-CT Law en arbitrajes, comercio exterior y casos internacionales. Ejercí como litigante en casos selectos y he sido profesor en UANL y Universidad del Norte, e investigador en la Universidad Iberoamericana, contribuyendo a informes sobre derechos humanos y publicando libros y artículos sobre arbitraje, radiodifusión y seguridad pública.

EDUCACIÓN

DOCTORANTE

Academia Interamericana de Derechos Humanos, 2022-2024

MAESTRÍA EN CIENCIAS SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN DESARROLLO SUSTENTABLE

Instituto de Investigaciones Sociales de la UANL, 2016-2018.

LL.M. DERECHO INTERNACIONAL, INVERSIONES, COMERCIO Y ARBITRAJE.

Heidelberg Center para América Latina, 2010. (Concluido sin titulación)

ESPECIALIDAD EN DERECHO INTERNACIONAL

ITESM, 2006

LICENCIADO EN DERECHO


Universidad Autónoma de Nuevo León, 2001-2006


LICENCIADO EN RELACIONES INTERNACIONALES


ITESM, 2000-2005

DIPLOMADO: CHALLENGES TO INTERNATIONAL HUMANITARIAN LAW

Abo Akademi, Finlandia, Nov 2007

 carlos@treinovives.com

 Alcaldía Miguel Hidalgo, CDMX

 www.treinovives.com

MORE INFO

Para acceder a mis publicaciones y a información detallada, favor de visitar: www.treinovives.com

CARLOS TREVIÑO VIVES

EXPERIENCIA EN CASOS DE PERSONAS DESAPARECIDAS

A partir de 2010 comencé a documentar los nuevos casos de personas desaparecidas que comenzaron a ocurrir en Nuevo León en el contexto de lo que se llamó “guerra contra el narcotráfico”. Posteriormente, fundé el Observatorio Mexicano de Derechos Humanos desde donde continué mi labor de defensor de derechos humanos y colaborando en diversos casos de personas desaparecidas.

En mi visión, existe una confusión conceptual con respecto a las personas desaparecidas en México. Comúnmente se piensa que el registro nacional engloba únicamente los casos de desaparición forzada, cuando en realidad abarca el amplio fenómeno de desaparición de personas. Es decir, el registro nacional contiene todo tipo de casos: desde desapariciones relacionadas con el crimen organizado y la violencia, hasta desapariciones por motivos familiares, accidentes, migración, etc.

Para atender integralmente esta problemática, es clave entender las diversas formas en que desaparecen las personas. Esto permitirá diseñar políticas públicas de prevención focalizadas en los contextos y causas específicas de desaparición. Además, es urgente resolver la crisis forense en México, para lograr la identificación y entrega digna de los cuerpos no identificados. Sólo comprendiendo la complejidad del fenómeno de desapariciones podremos avanzar en garantizar la seguridad, justicia y reparación para las víctimas y sus familias.

A continuación, algunas de mis actividades en la materia que han sido publicadas en medios:

- Nuevo León: Septiembre 2016 Participación en Conversatorio sobre Desaparición Forzada <https://www.youtube.com/watch?v=PRPB6gnog5A>
- Sonora: Octubre 2020 El colectivo Madres Buscadoras de Sonora se reunió este martes con el coordinador del Programa de Personas Desaparecidas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Carlos Treviño Vives <https://www.meganoticias.mx/hermosillo/noticia/colaborara-cndh-con-colectivos-de-busqueda-de-hermosillo/188064>
- Baja California. Octubre 2020 A fin de informar de manera individual los avances en las carpetas de investigación sobre personas no localizadas en Baja California, como lo instruyó el Fiscal General del Estado, Juan Guillermo Ruiz Hernández, este lunes 26 de octubre, el Fiscal Central, Hiram Sánchez Zamora, se reunió con Carlos Treviño Vives <https://www.fgebc.gob.mx/boletines/1141-fiscalia-atende-a-familiares-de-personas-desaparecidas>
- Puebla. Agosto 2021: Carlos Treviño Vives, coordinador del Programa de Personas Desaparecidas de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), acudió al plantón que familiares de víctimas mantienen afuera del Congreso local <https://www.lajornadadeoriente.com.mx/puebla/respalda-la-cndh-a-familiares-de-victimas-para-lograr-una-ley-de-desaparicion-de-personas/>
- Tamaulipas. Agosto 2021. Al menos 15 integrantes de unas 10 organizaciones de búsqueda realizarán el recorrido en La Bartolina, acompañados de Carlos Treviño Vives <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/familias-de-desaparecidos-entran-a-la-bartolina-un-campo-de-exterminio-7075557.html>

