

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS
PLAN DE TRABAJO MECANISMO ESPECIAL DE SEGUIMIENTO AL ASUNTO AYOTZINAPA (MESA)
2021 – 2022

Con el propósito de continuar la implementación del Mecanismo Especial de Seguimiento al asunto Ayotzinapa (en adelante el “Mecanismo Especial”, el “Mecanismo” o el “MESA”), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en lo sucesivo la “Comisión Interamericana”, la “Comisión” o la “CIDH”) busca ejecutar el siguiente plan de trabajo, con base en la resolución de la Medida Cautelar 409/14 de 3 de octubre de 2014 y de su resolución 42/16 de 29 de julio de 2016, bajo los términos que se detallan más adelante.

1. Antecedentes

El 3 de octubre de 2014, conforme al artículo 25 de su Reglamento, la Comisión Interamericana solicitó la adopción de medidas cautelares a favor de 43 estudiantes de la escuela normal rural “Raúl Isidro Burgos de Ayotzinapa” en México, y recomendó al Estado la adopción de medidas para determinar la situación y el paradero de los estudiantes desaparecidos; la adopción de medidas para proteger la vida e integridad personal de los estudiantes heridos; la concertación de las medidas por adoptarse con las personas beneficiarias y representantes; así como la presentación de información sobre las acciones tomadas para la investigación de los hechos que dieron lugar a dicha Medida Cautelar.

En noviembre de 2014, y mediante acuerdo firmado por la CIDH, el Estado y la parte representante de los beneficiarios de la Medida Cautelar 409/14, se creó el Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI) para brindar asistencia técnica en el seguimiento del presente asunto y para apoyar en la elaboración de planes de búsqueda de los estudiantes desaparecidos; en el análisis técnico de las líneas de investigación para la determinación de las responsabilidades penales; en el análisis técnico para la realización de un plan de atención integral a víctimas; y en la emisión de recomendaciones para fortalecer las capacidades institucionales del Estado en la búsqueda y en la investigación de los hechos, así como en otros temas relacionados con el asunto. Como resultado de su trabajo, en 2015, el GIEI emitió el “Informe Ayotzinapa: investigación y primeras conclusiones de las desapariciones y homicidios de los normalistas de Ayotzinapa”; y, en 2016, presentó el “Informe Ayotzinapa II: avances y nuevas conclusiones sobre la investigación, búsqueda y atención a las víctimas”.

El 29 de julio de 2016, mediante resolución 42/16, la CIDH decidió crear el Mecanismo Especial de Seguimiento al asunto Ayotzinapa (MESA) para monitorear el cumplimiento de la Medida Cautelar 409/14, así como de las recomendaciones del GIEI. El Mecanismo Especial ha operado con todas las competencias de la CIDH derivadas de la Convención Americana de Derechos Humanos y otros instrumentos vinculantes para México. El 6 de junio de 2018, la Comisión presentó el “Informe de Balance de seguimiento al asunto Ayotzinapa realizado por el Mecanismo Especial de seguimiento de la CIDH”, y el 26 de noviembre de 2018, publicó el “Informe Final del Mecanismo Especial de Seguimiento al asunto Ayotzinapa”. Desde su creación hasta la actualidad, el MESA ha implementado planes de trabajo acordados con el Estado. El Mecanismo está constituido y coordinado por la Comisionada Esmeralda Arosemena de Troitiño, Relatora para México, y por una Comisionada o Comisionado designado por la CIDH, con la asistencia del personal técnico de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH.

El 4 de diciembre de 2018, el presidente de los Estados Unidos Mexicanos emitió un decreto mediante el

cual dio creación a la Comisión Presidencial para la Verdad y el Acceso a la Justicia en el caso Ayotzinapa (COVAJ), y cuya instalación formal ocurrió en enero de 2019. Asimismo, en reunión de trabajo del 170 periodo de sesiones de la CIDH, los representantes de las víctimas y el Estado solicitaron a la CIDH continuar con su asistencia técnica y cooperación internacional, así como fortalecer el Mecanismo Especial. Bajo esta línea, en 2019, se acordó la instalación de un Grupo de Acompañamiento Técnico (GAT) en el marco del Mecanismo, el cual tendría presencia permanente en territorio mexicano y brindaría asistencia y acompañamiento técnico en el marco de la supervisión de las acciones estatales en la búsqueda, investigación, atención a víctimas, así como en las medidas de no repetición en materia de desaparición forzada de personas.

Con posterioridad, el 6 de mayo de 2020, tras la suscripción de un acuerdo internacional entre la CIDH y México, y que contó con participación de la representación de las víctimas y la COVAJ, se acordó la reinstalación del GIEI cuya función principal es brindar asistencia técnica internacional y coadyuvar a las autoridades competentes en la investigación de la desaparición de los 43 estudiantes. Tras su reinstalación, el GIEI presentó un Informe de Balance en octubre de 2020. A solicitud de las víctimas y sus representantes, en marzo de 2021, la CIDH y el Estado mexicano acordaron prorrogar su mandato hasta el 31 de diciembre de 2021.

En este contexto, desde 2014, la Comisión ha desplegado el máximo de los mecanismos en la esfera de su mandato para brindar asistencia y acompañamiento técnicos al Estado mexicano en el caso Ayotzinapa, así como para prestar la protección más amplia a los beneficiarios de la Medida Cautelar 409/14.

En este sentido, el MESA ha venido dando seguimiento al cumplimiento de las obligaciones del Estado mexicano en materia de derechos humanos conforme con lo dispuesto en la Medida Cautelar y las recomendaciones contenidas en los informes de la CIDH y del GIEI, así como también ha prestado el acompañamiento técnico acordado con el Estado. Por su parte, el GIEI cuenta con un mandato de coadyuvancia de la investigación bajo el principio de independencia.

En este proceso, la CIDH ha realizado los ajustes necesarios a su Mecanismo Especial a fin de responder adecuadamente a las necesidades y circunstancias particulares del caso. La Comisión también ha brindado seguimiento cercano a las medidas de no repetición en materia de desaparición forzada de personas en México, las cuales fueron identificadas como causas estructurales sobre las que ocurre la desaparición de los estudiantes. En particular, la CIDH, a través de su equipo en territorio mexicano, ha venido prestando asistencia técnica al Sistema Nacional de Búsqueda, la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas, el Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense, entre otros órganos.

Sobre estos temas, la CIDH ha reconocido las reiteradas manifestaciones del Estado mexicano de su apertura al escrutinio internacional respecto del caso Ayotzinapa, y, además, ha tomado nota de los reconocimientos oficiales de México respecto de la crisis de desaparición de personas que afronta el país.

Para la elaboración del presente plan de trabajo, la CIDH sostuvo distintas reuniones con la parte representante de las víctimas, así como otros principales interlocutores con los que ha trabajado el MESA-GAT en territorio mexicano, a fin de recopilar buenas prácticas y obtener retroalimentación sobre las necesidades particulares de los componentes monitoreados en la Medida Cautelar por parte de la CIDH a través de su Mecanismo Especial.

El 7 de julio de 2021, la CIDH y el Estado mexicano sostuvieron una reunión sobre el plan de trabajo del Mecanismo correspondiente al 2021. Durante la sesión, la Comisión hizo un reconocimiento de la nueva institucionalidad estatal creada para el caso Ayotzinapa, y destacó los avances de México en la política pública sobre desaparición y desaparición forzada de personas. Por tales motivos, ambas partes acordaron la necesidad de reajustar el funcionamiento del MESA.

En el marco de las gestiones para la aprobación del presente plan de trabajo, la CIDH recibió los comentarios y observaciones de la representación legal de los beneficiarios de la Medida Cautelar, así como de la Unidad Especial de Investigación y Litigación para el caso Ayotzinapa (UEILCA).

Finalmente, una delegación de la CIDH, encabezada por la Comisionada Esmeralda Arosemena y acompañada por personal de su Secretaría Ejecutiva, realizó una visita de trabajo los días 6 y 7 de septiembre de 2021 a México, para validar la propuesta de Plan de Trabajo con la COVAJ, la UEILCA, la Secretaría de Relaciones Exteriores, así como con la parte representante de los beneficiarios de la Medida Cautelar. Los comentarios y observaciones vertidos durante las reuniones han sido incorporados a la presente propuesta de Plan de Trabajo a fin de adecuar la asistencia técnica prestada por la CIDH de conformidad con las necesidades manifestadas por el Estado.

2. Justificación

La Comisión Interamericana y el Estado mexicano coincidieron en que las circunstancias actuales relacionadas con la institucionalidad creada y la voluntad política manifiesta en el actual abordaje estatal del caso Ayotzinapa requiere ajustar la participación del MESA. En estos términos, la Comisión ha reconocido públicamente los avances del Estado en materia de investigación y búsqueda de los 43 normalistas desaparecidos, y ha saludado la creación de nueva institucionalidad, como la COVAJ y la UEILCA, que evidencia tanto el impulso estatal que el caso amerita como el inicio de una nueva etapa en el cumplimiento de las obligaciones internacionales de México respecto del mismo.

Sin perjuicio de lo anterior, y pese a las recientes identificaciones forenses de dos normalistas, los estudiantes aún siguen desaparecidos desde el año 2014, por lo que la Medida Cautelar continúa vigente.

La Comisión Interamericana y el Estado convinieron que el plan de trabajo debía profundizar en el seguimiento de los componentes de investigación, búsqueda, atención a víctimas y medidas estructurales de no repetición de acuerdo con lo dispuesto en la Medida Cautelar a través de las actividades desarrolladas por el MESA en territorio mexicano. Así, el Plan de Trabajo se justifica en virtud de la necesidad de dar cuenta de los avances, buenas prácticas y desafíos del caso Ayotzinapa en función de las obligaciones internacionales de México y la voluntad política del gobierno reiterada frente a la Comisión Interamericana.

Por ello, el presente plan de trabajo está enfocado en prestar asistencia técnica y realizar la sistematización de los avances estatales en su estrategia de abordaje del caso Ayotzinapa en función de los estándares interamericanos para la investigación, búsqueda, atención a víctimas en casos de graves violaciones a los derechos humanos, así como en la implementación de las medidas estructurales para evitar la repetición de este tipo de situaciones. Ello permitirá a la CIDH contrastar, en primer lugar, prestar su asistencia técnica a México para avanzar con el cumplimiento de las recomendaciones emitidas por el MESA y el GIEI; y, en segundo lugar, documentar buenas prácticas del Estado en el tratamiento de uno de los casos más

emblemáticos del país a fin de que pueda ser replicadas en otros casos similares de la región.

3. Objetivo general

El presente plan de trabajo tiene por objetivo general:

- a. **Objetivo general:** Dar seguimiento y fortalecer el acompañamiento técnico en territorio mexicano respecto de la implementación de la Medida Cautelar 409/14 en relación con la investigación, búsqueda de los estudiantes desaparecidos, atención a las víctimas del caso, así como respecto de las medidas estructurales en materia de desaparición forzada en el caso Ayotzinapa.

4. Objetivos específicos

Con la finalidad de alcanzar el objetivo general, el presente plan de trabajo considera los siguientes objetivos específicos:

- **Objetivo específico 1.** Documentar los avances y desafíos del Estado mexicano en la investigación penal, búsqueda y atención a víctimas del caso Ayotzinapa, de cara a las transformaciones en la estrategia estatal para el abordaje del mismo, y recopilar las buenas prácticas replicables en la región.
- **Objetivo específico 2.** Dar seguimiento y acompañamiento técnico a la implementación de las medidas estructurales de no repetición en materia de desaparición forzada de personas.
- **Objetivo específico 3.** Prestar asistencia y acompañamiento técnicos para el desarrollo de capacidades sobre estándares interamericanos en materia de investigación, judicialización y juzgamiento de graves violaciones de derechos humanos, así como respecto de otras materias relacionadas con derechos humanos, a solicitud del Estado.

5. Productos

El presente plan de trabajo está orientado metodológicamente a la elaboración de productos concretos que permitan el seguimiento de la Medida Cautelar en sus diferentes componentes y la prestación de asistencia técnica a las autoridades relacionadas con el caso Ayotzinapa. En este sentido, los productos entregables serán los siguientes:

- a. Un (1) informe de seguimiento al cumplimiento de la Medida Cautelar que contemple las principales transformaciones, buenas prácticas y desafíos en el abordaje y en la creación de la nueva institucionalidad para el caso Ayotzinapa. Asimismo, se incluirán las buenas prácticas y obstáculos en materia de investigación y judicialización de los hechos, en la búsqueda de los estudiantes, y en la atención a víctimas, así como en la implementación de medidas de no repetición en materia de desaparición. En particular, la CIDH se enfocará en las acciones de la UEILCA.
- b. Tres (3) opiniones técnicas en materia de estándares interamericanos de derechos humanos, en concreto: (i) estándar de pruebas en casos de graves violaciones de derechos humanos; (ii)

desaparición forzada de personas y sus implicaciones como delito continuado en el marco de la investigación y juzgamiento; y (iii) imprescriptibilidad de los delitos de tortura y desaparición forzada de personas, y su aplicación en los sistemas jurídicos domésticos.

- c. Capacitaciones para la UEILCA en materia de litigación y judicialización en juicios orales para casos de graves violaciones de derechos humanos, búsqueda e identificación de personas desaparecidas, en la aplicación del Protocolo de Estambul y estándares internacionales sobre tortura, así como de estándares interamericanos de derechos humanos.

6. Metodología

Para lograr sus objetivos, el presente plan de trabajo será implementado a través de una metodología que permita la observación, documentación, análisis y sistematización de los diversos procesos jurídicos y de participación ciudadana relacionados con el caso Ayotzinapa en el marco del seguimiento a su Medida Cautelar 409/14. La recopilación de información se realizará por las siguientes vías:

1. Recolección y análisis de información de tipo documental.
 - a. Revisión de los tomos de expedientes de las investigaciones relacionadas con el caso Ayotzinapa: la CIDH, a través de su equipo en territorio mexicano, tendrá acceso a las averiguaciones previas y carpetas de investigación que se encuentran en trámite en la UEILCA para que sean revisadas *in situ* y de conformidad con los diferentes mandatos de la Comisión Interamericana en función del presente plan de trabajo.
 - b. Revisión de los tomos de expedientes judiciales relacionados con el caso Ayotzinapa: la CIDH solicitará, a través de Cancillería, el acceso a los tomos de expedientes judiciales relacionados con el caso Ayotzinapa para su revisión *in situ* por parte de su equipo en territorio mexicano de conformidad con los diferentes mandatos de la Comisión Interamericana en función del presente plan de trabajo. Además, solicitará acceso para observar *in situ* las audiencias públicas previamente acordadas con el Estado.
 - c. Solicitud de información: en el marco del artículo 41 de la Convención Americana, la CIDH formulará solicitudes de información al Estado a fin de que traslade información complementaria.
2. Recolección y análisis de información a través de reuniones con actores relevantes.
 - a. Realización de reuniones técnicas y entrevistas con la representación legal de las víctimas y autoridades estatales: se realizarán reuniones periódicas de seguimiento y entrevistas a las personas representantes de las víctimas y entidades relevantes relacionadas con el caso Ayotzinapa. En particular, se sostendrán reuniones con la UEILCA (ministerios públicos, personal pericial, entre otros) y autoridades jurisdiccionales encargadas del caso. Estas reuniones serán conducidas por el equipo en territorio del MESA.
 - b. Visitas oficiales: la CIDH realizará dos visitas oficiales durante la ejecución del presente plan de trabajo. En la primera visita oficial se coordinarán agendas de reuniones con

autoridades, representantes de los beneficiarios de la Medida Cautelar y otros actores que puedan dar cuenta del estado de los cambios estructurales para evitar la repetición de los hechos del caso Ayotzinapa. En la segunda visita se transmitirán las recomendaciones correspondientes.

- c. Participación en la COVAJ: la CIDH continuará participando de las reuniones de la COVAJ a través de su equipo con presencia en territorio mexicano; así como las diligencias de búsqueda con las autoridades correspondientes.
- d. La CIDH continuará realizando seguimiento a las medidas avanzadas por el Estado para atender el fenómeno de la desaparición de personas en México en el marco del cual se registró el caso Ayotzinapa.
- e. Reuniones de trabajo en el marco de los períodos de sesiones de la CIDH.
- f. Prestación de asistencia técnica mediante cursos y/o eventos de capacitación en materia de investigación, litigación, judicialización y juzgamiento de graves violaciones a los derechos humanos.
- g. Reuniones periódicas y solicitud de información para dar seguimiento a la implementación de la Medida Cautelar, en particular respecto de las medidas de atención a las víctimas y de los planes de reparación integral.
- h. Identificación de perfiles calificados: se identificarán perfiles de experticia a fin de solicitar consultorías relacionadas con los peritajes en materia de búsqueda de personas desaparecidas; en materia de derecho penal y litigio; y en materia psicológica y médica para la aplicación del Protocolo de Estambul.

7. Implementación

La implementación del presente plan de trabajo se realizará de acuerdo con las siguientes fases que darán cuenta, a su vez, de una serie de actividades que la CIDH y el Estado llevarán adelante.

Fase 1. Socialización de las actividades y establecimiento de esquema de trabajo con autoridades del Estado: en la etapa inicial de trabajo, la CIDH sostendrá una serie de reuniones con los actores estatales y representantes de los beneficiarios de la Medida Cautelar para determinar los esquemas periódicos de reuniones para el seguimiento y recopilación de información objeto del presente plan de trabajo. En el marco de estas reuniones la CIDH se pondrá a disposición de las diferentes entidades para ofrecer capacitación o asistencia técnica específica en temas que sean solicitados por las agencias estatales.

Se espera concertar agendas de trabajo con las siguientes instituciones del Estado: UEILCA, Poder Judicial, Secretaría de Salud, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, reuniones periódicas de la COVAJ y reuniones con las demás autoridades que la Comisión estime pertinentes para el seguimiento de la medida cautelar 409/14 y las recomendaciones establecidas en los informes del GIEI y el MESA. La CIDH, a través de su equipo en territorio sostendrá reuniones con las organizaciones de sociedad que estime conveniente y que puedan aportar información relacionada con los avances estructurales de México en materia de

desaparición de personas, así como la no repetición de los hechos relacionados con la Medida Cautelar objeto del presente plan de trabajo.

Fase 2. Acopio y análisis de información: Durante esta etapa de implementación la CIDH sostendrá las reuniones periódicas pactadas anteriormente, formulará cuestionarios al Estado, y accederá a las piezas documentales que considere necesarias en el marco de su análisis y bajo el mandato de la Medida Cautelar. La Secretaría Técnica de la COVAJ asignará al equipo de la CIDH un espacio de trabajo en sus instalaciones.

En el transcurso de esta fase la CIDH realizará una visita oficial y preparará una agenda de reuniones con autoridades del Estado. Asimismo, la CIDH convocará a una reunión de trabajo con el Estado y los representantes de las víctimas en el marco de sus períodos de sesiones y, de ser el caso, valorará la necesidad de realizar una audiencia pública al respecto.

Por otro lado, la CIDH en coordinación de la parte representante de las víctimas, la UEILCA y otras entidades estatales identificarán perfiles de experticia en materia de búsqueda forense, derecho penal, así como en materia psicológica y médica para la aplicación del Protocolo de Estambul, a fin de acompañar la labor de personas peritas y fiscales.

Adicionalmente, el equipo del MESA sostendrá reuniones mensuales acordadas con la UEILCA, así como reuniones de evaluación a los tres y seis meses de implementación del presente plan de trabajo con la finalidad de ajustar la asistencia técnica prestada a la Unidad. La UEILCA asignará al equipo de la CIDH un espacio para la revisión *in situ* de los expedientes de la investigación.

De modo paralelo se iniciará la preparación de un informe que dé cuenta de la información recogida y analizada por la CIDH, mismo que será transmitido oportunamente al Estado y a la parte representante de los beneficiarios de la Medida Cautelar.

Fase 3. Presentación de Informe MESA y entrega de conclusiones: la CIDH presentará públicamente el informe preparado en el marco de una visita oficial. El Informe será primeramente presentado a los padres y madres de los beneficiarios de la Medida Cautelar y sus representantes en reunión. La CIDH y el Estado acordarán la presentación a través de un acto público de entrega del informe y de sus recomendaciones.

8. Financiamiento

El Estado mexicano dará apoyo económico a la CIDH para asegurar el financiamiento del Mecanismo.

9. Seguridad

El Estado proveerá la seguridad requerida para el desarrollo del mandato del MESA en el país.

10. Privilegios e inmunidades

Los privilegios e inmunidades que sean necesarios para el desempeño de las funciones del personal de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH establecidas en el presente plan de trabajo, conforme al derecho internacional aplicable, incluyendo inmunidad contra detención o arresto personal y embargo de su

equipaje personal, inmunidad contra todo procedimiento seguido ante autoridad judicial, ministerial o administrativa respecto a los actos ejecutados y expresiones emitidas en el desempeño de sus funciones, e inviolabilidad de todo papel, documento y correspondencia. Los privilegios e inmunidades respecto a las funciones cumplidas por el personal de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH en el territorio son perpetuas. Sin perjuicio de dichos privilegios e inmunidades, el personal de la Secretaría Ejecutiva de la CIDH deberá respetar las leyes y reglamentos del Estado receptor.

Ninguna de las disposiciones del Acuerdo constituye una renuncia expresa o tácita a los privilegios e inmunidades de que goza la OEA, sus órganos, su personal y sus bienes y haberes, de conformidad con la Carta de la OEA, los acuerdos y las leyes sobre la materia y los principios y prácticas que derivan del derecho internacional aplicable.

11. Duración del mandato

El Mecanismo tendrá una vigencia hasta el 28 de febrero de 2022, prorrogable a solicitud de las partes y aprobación de la CIDH.

Anexo I: Cronograma

ANEXO I: CRONOGRAMA TENTATIVO DE IMPLEMENTACIÓN

Actividad	Mes de implementación
Aprobación del Plan de Trabajo	Septiembre de 2021
Primera visita oficial	Septiembre de 2021
Opinión técnica I	Octubre de 2021
Opinión técnica II	Noviembre de 2021
Primera visita técnica	Noviembre de 2021
Opinión técnica III	Diciembre de 2021
Consultorías externas	Octubre de 2021 a enero de 2022
Segunda visita técnica	Enero de 2022
Segunda visita oficial	Febrero de 2022