



Información adicional para el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, con motivo de su visita a México entre abril y mayo de 2013

“Las personas migrantes como grupo vulnerable”

FEBRERO DE 2014

presentado por

Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, A.C.

TRIAL (Track Impunity Always)

Casa del Migrante de Saltillo, Coahuila

Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, A.C.

Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos (as) en Coahuila (FUUNDEC)

Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos - El Salvador (COFAMIDE)

Comité de Familiares de Migrantes de El Progreso (COFAMIPRO)

Centro de Derechos Humanos Victoria Diez, A.C.

Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala (MENAMIG)

INDICE

Contenido	Párrafos
1. Antecedentes y enfoque del informe	1-3
2. La población migrante en México como grupo vulnerable	4-8
2.1 Ausencia de una base de datos unificada sobre personas desaparecidas	9-24
2.2 Ausencia de mecanismos efectivos para la búsqueda de personas desaparecidas	25-39
3. Tres episodios de masacres cometidas contra personas migrantes	40-43
A) Masacre de 72 migrantes en Tamaulipas	44-46
A.1) El caso de uno de los brasileños identificados	47-51
A.2) El caso de 5 guatemaltecos identificados	52-57
A.3) Las falencias de la recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos del 23 de diciembre de 2013 sobre el caso de los 72 migrantes	58-66
B) Los 193 restos localizados en 49 fosas clandestinas en San Fernando, Tamaulipas	67-68
B.1) Caso de los migrantes guatemaltecos localizados en las fosas clandestinas de San Fernando	69-74
B.2) Caso de los migrantes salvadoreños localizados en las fosas clandestinas de San Fernando	75-84
B.3) Caso de un migrante mexicano localizado en las fosas clandestinas de San Fernando	85-90
C) Los 49 torsos encontrados en la carretera de Cadereyta, Nuevo León	91-96
4. Violaciones padecidas por parte de los familiares de las personas migrantes ejecutadas	97-103
5. Ausencia de mecanismos eficaces para investigar graves violaciones de los derechos humanos de las personas migrantes	104-117
6. Marco jurídico inadecuado para investigar y juzgar a los responsables de ejecuciones extrajudiciales	118-127
7. Asociaciones que presentan el informe	

1. Antecedentes y enfoque del informe

1. En abril de 2013, en vista de la visita a México del Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias (en adelante “el Relator Especial”), la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho; el Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos de El Salvador (COFAMIDE); el Comité de Familiares de Migrantes Desaparecidos de El Progreso, Honduras (COFAMIPRO); la Casa del Migrante de Saltillo, México; la Casa del Migrante Guatemala; el Foro Nacional para las Migraciones, Honduras; la Mesa Nacional para las Migraciones de Guatemala; y la Pastoral de la Movilidad Humana Guatemala, presentaron un informe intitulado “Las personas migrantes como grupo vulnerable de ejecuciones extrajudiciales” (en adelante “**informe de abril de 2013**”).¹ El presente documento **toma como base el citado informe de abril de 2013 y mira a proporcionar información de seguimiento con respecto al mismo.**
2. El Relator Especial llevó a cabo una visita oficial a México entre el 22 de abril y el 2 de mayo de 2013. En esta última fecha dio a conocer sus **observaciones preliminares**,² anunciando que el informe detallado sobre sus hallazgos y recomendaciones se presentaría ante el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en 2014. El Relator Especial señaló que sus observaciones y recomendaciones de mayo de 2013 habrían de considerarse **abiertas a nuevas contribuciones** y que se seguirían desarrollando en el futuro informe.
3. En este sentido, el presente documento pretende ser una contribución ulterior para el futuro informe del Relator Especial, **informando de las principales novedades ocurridas desde abril de 2013** y proporcionando **detalles e información adicional**. Las asociaciones que suscriben el presente informe toman nota con satisfacción de que el **Relator Especial dedicó un párrafo de sus observaciones preliminares de mayo de 2013 a los migrantes**, destacando que “según la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), 170 migrantes han sido asesinados en el país desde 2005, incluyendo la muerte masiva de 72 inmigrantes en agosto de 2010 en San Fernando, Tamaulipas. Al parecer, existe un vínculo directo entre las desapariciones y asesinatos de migrantes, el crimen organizado y la complicidad de la policía de investigación y otras autoridades. Refugios de migrantes han sido objeto de múltiples ataques por parte de la delincuencia organizada y han recibido medidas de prevención insuficientes sin responsabilidades para los perpetradores. Los migrantes tienen miedo de llevar los casos ante la policía. Por lo tanto, *persiste una impunidad crónica*”.³ Asimismo, se toma nota de las consideraciones preliminares formuladas por parte del Relator Especial con respecto a la necesidad de

¹ Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho; el Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos de El Salvador (COFAMIDE); Comité de Familiares de Migrantes Desaparecidos de El Progreso, Honduras (COFAMIPRO); Casa del Migrante de Saltillo, México; Casa del Migrante Guatemala; Foro Nacional para las Migraciones, Honduras; Mesa Nacional para las Migraciones de Guatemala; y Pastoral de la Movilidad Humana Guatemala, “*Las personas migrantes como grupo vulnerable de ejecuciones extrajudiciales*”, disponible en <http://www.fundacionjusticia.org/wp-content/uploads/2013/06/INFORME-RELATOR-EJECUCIONES-EXTRAJUDICIALES-140413.pdf>. En adelante “Informe de abril de 2013”.

² Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, *Observaciones preliminares sobre la visita oficial a México*, 2 de mayo de 2013, disponible en <http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=13288&LangID=S>. En adelante “Observaciones preliminares de mayo de 2013” (el resaltado es agregado).

³ *Ibid.*, párr. 3.2 (el resaltado es agregado).

fortalecer la colaboración en la región; la falta de una base de datos de personas desaparecidas; la insuficiencia de los servicios forenses; y las graves falencias en las investigaciones.⁴ Sin embargo, se considera que sería oportuno que en **su informe final el Relator Especial abarcara también otros aspectos relacionados con las ejecuciones arbitrarias de personas migrantes y la situación de sus familias, siendo estos temas de especial preocupación para las asociaciones que suscriben el presente informe.**

2. La población migrante en México como grupo vulnerable

4. Como se señaló en el informe de abril de 2013 y como bien lo recalcó el mismo Relator Especial en sus observaciones preliminares, las personas migrantes en tránsito por México representan una población **extremadamente vulnerable y continúan siendo víctimas de extorsiones, desapariciones forzadas, secuestros, robo, amenazas y ejecuciones arbitrarias.** En el último semestre de 2013 la asociación Casa del Migrante de Saltillo, que suscribe el presente documento, ha registrado **110 casos** de ataques a migrantes donde se ha cometido uno de los delitos arriba mencionados y se ha producido una sucesiva violación de sus derechos fundamentales por parte de las autoridades locales, estatales o federales.
5. De acuerdo con la información recopilada, la ruta migratoria se ha convertido en **zona de “cuotas”**.⁵ Sólo en el Estado de Veracruz, las maras⁶ y el crimen organizado se han apoderado de las ciudades de Tierra Blanca, Coahuila de Zaragoza y Orizaba, cobrando una cuota de aproximadamente 100 US dólares por persona para poder continuar el viaje hacia Estados Unidos de América en tren. Del total de los casos que se registraron en la Casa del Migrante de Saltillo, un 52% afirmó haber pagado por lo menos 100 US dólares en una de estas ciudades para continuar viajando.⁷
6. En el 24% de los casos documentados se registró que las personas migrantes habían sido **extorsionadas principalmente por Policías Federales**, tanto en retenes como en centrales de autobuses. A las personas se les pedía pagar una cantidad de dinero bajo la amenaza de que de no cumplir serían llevados ante las autoridades migratorias para ser re-enviados a sus países de origen. Las personas entrevistadas reportan que el trato de los Policías Federales es aún más intimidante que el de los mismos grupos de la delincuencia organizada. De acuerdo con lo denunciado por un migrante

⁴ *Ibid.*, párr. 2.3.1.

⁵ Se entiende como “cuotas” el cobro indebido de cantidades de dinero a las personas migrantes, como parte de las extorsiones que sufren tanto de servidores públicos como de particulares.

⁶ La expresión “mara” se utiliza para referirse a grupos de crimen organizado, compuestos en su mayoría por jóvenes y adolescentes.

⁷ De los migrantes entrevistados, el 22% declaró haber sufrido robo simple, 4,5% amenazas; y 7% fueron víctimas o testigos de secuestro.

hondureño detenido por Policías Federales en un retén de San Luis Potosí mientras se desplazaba rumbo a Saltillo, el agente que lo detuvo afirmó: “Sí no me dan todo lo que traen, aquí mismo los bajo y los desaparezo, **total por ustedes nadie se preocupa**”.

7. Durante el 2013, Casa del Migrante de Saltillo documentó el testimonio de **35 personas migrantes** que fueron **víctimas de tortura por parte de la Policía Preventiva Municipal de Saltillo**, de la ciudad de Saltillo. El motivo principal de la tortura era **obtener una declaración de culpabilidad** ya sea por posesión de droga, o bien por venta de droga al menudeo. En la mayoría de los casos, antes de ser sometidos a tortura, los migrantes habían sido víctimas de **privación arbitraria de libertad**.⁸ Asimismo, en algunos casos se ha reportado la comisión de actos de tortura por parte de agentes de la **estación migratoria** de la ciudad. A pesar de que estos casos fueron denunciados por las víctimas ante el Instituto Nacional de Migración (INM), **no se llevó a cabo una investigación eficaz que permitiera identificar a los responsables, juzgarlos y sancionarlos**. Por otro lado, muchas de las personas migrantes no denuncian los delitos sufridos por miedo a las autoridades o por desconocimiento de sus derechos. Entre los casos aquí considerados, sólo dos personas presentaron una denuncia formal ante la Procuraduría General de Justicia del Estado de Coahuila. Sin embargo, a pesar de que así lo establece la Ley de Migración, **no se les otorgó la visa humanitaria en su calidad de víctimas/testigos de delito dentro del territorio nacional**.
8. Además de lo anterior, las personas migrantes siguen siendo **víctimas de desapariciones forzadas y de ejecuciones arbitrarias o masacres**.

2.1 Ausencia de una base de datos unificada sobre personas desaparecidas

9. Hasta la fecha, a pesar de las recomendaciones de organismos internacionales de derechos humanos, en México **no se cuenta con un banco de datos que concentre en un único lugar todos los casos de personas desaparecidas**. Esta situación continúa ocasionando problemas y obstaculiza el funcionamiento de mecanismos eficaces de búsqueda e investigación.⁹ Si bien la administración del nuevo gobierno federal indicó tener este tema entre sus prioridades, hasta el momento no se han llevado a cabo acciones concretas.

⁸ De acuerdo a lo establecido en el Art. 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, “[c]ompete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas”. La casi totalidad de los migrantes entrevistados habían sido detenidos por más de 36 horas antes de ser sometidos a tortura.

⁹ Al respecto véase Human Rights Watch, *México debe crear una base de datos confiable sobre desapariciones forzadas*, 12 de noviembre de 2013, <http://www.hrw.org/es/news/2013/11/12/mexico-debe-crear-una-base-de-datos-confiable-sobre-desaparecidos>.

10. El 26 de febrero de 2013, en conferencia de prensa, la subsecretaria de Asuntos Jurídicos y Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, Lía Limón, dio a conocer que el gobierno federal recabó una lista de personas desaparecidas durante el sexenio del anterior mandatario, que asciende a **26.121 personas**.¹⁰ Los cálculos de la funcionaria señalaban que **en promedio 12 personas desaparecieron en México cada día durante el gobierno de Felipe Calderón**.¹¹ Desde las organizaciones de la sociedad civil se cuestionó cuál era el origen de esta información, cuáles fueron los criterios para incluir o excluir casos y si contenía datos sobre la población migrante desaparecida. Las respuestas del gobierno al respecto no fueron exhaustivas. La Ley del Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de abril de 2012, establecía la coordinación para conformar este registro. Además de algunos cuestionamientos que se han realizado sobre dicha ley, desde la sociedad civil se desconocen las acciones que se hayan llevado a cabo hasta el momento para ponerlo en marcha. De hecho, esta ley aún no cuenta con reglamentos ejecutivos, cuya adopción corresponde al ejecutivo federal y se desconoce cómo se va a armonizar su aplicación con la Ley General de Víctimas de enero de 2013.
11. De acuerdo con información publicada por la organización no gubernamental Propuesta Cívica, A.C., a través del Centro de Investigación y Capacitación Propuesta Cívica por la Justicia y Memoria de las personas desaparecidas en México (CIC-PC), la prensa ha filtrado **al menos tres bases de datos de personas desaparecidas elaboradas por la Procuraduría General de la República (PGR)**: la primera en el portal electrónico *Impacto* (con 16.000 casos registrados), la segunda en el periódico *The Washington Post* (más de 25.000 casos), y la tercera en el periódico *Los Angeles Times* (20.851 casos).¹²
12. El CIC-PC obtuvo la base de datos titulada “Base integrada de personas no localizadas”, proporcionada por el periódico *Los Angeles Times*. Esta base de datos, que representa una de las pocas fuentes de información a la que la sociedad civil ha tenido acceso, permite comenzar a comprender el problema de violencia y el fenómeno de desapariciones que se vive en México. Ésta cuenta con información relativa a nombres, nacionalidad y lugar de la desaparición, entre otras, y abarca el periodo del 2 de agosto de 2006 al 29 de febrero de 2012. La base de datos cuenta con ciertas inconsistencias que no podrán ser resueltas hasta que no se cuente con una base de datos oficial de la PGR en México, como disparidades en el número o la edad de los desaparecidos. Por ejemplo, en algunos estados de la República mexicana se documentaron menos de diez casos de desaparición forzada y en otros se establece que no desapareció ningún menor edad en un periodo de seis años, lo cual contradice el

¹⁰ CNN México, 26 de febrero de 2013, disponible en <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/02/26/26121-personas-desaparecidas-en-el-gobierno-de-calderon-reporta-segob>.

¹¹ *Ibid.*

¹² <http://desaparecidosenmexico.wordpress.com/sobre-la-base-de-datos/> y https://www.dropbox.com/s/amiddfa6005jf2l/BASE_INTEGRADA_DE_PERSONAS_NO_LOCALIZADAS%20Versión%20pública%20PC%20.xlsx.

clima de violencia general que se sufre en México.¹³

13. **La falta de datos claros y fehacientes es particularmente evidente en lo que se refiere a las personas migrantes desaparecidas.**¹⁴ Las entidades implicadas en la construcción de la base de datos dada a conocer por la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, como la misma Secretaría de Gobernación y la PGR, ignoran la composición de esta base, desconociendo, por ejemplo, el número de personas extranjeras o migrantes en la misma. Para confirmar que **el gobierno federal mexicano aún desconoce cuántas personas migrantes son parte de los 26,121 casos de personas desaparecidas durante el sexenio 2006-2012**, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho realizó un cuestionario a las entidades antes nombradas. Se preguntó a la Secretaría de Gobernación sobre la cantidad de migrantes dentro de esta lista, pero la entidad se declaró incompetente para conocer la cifra¹⁵ –sirve recordar que fue ésta la que hizo pública la información–. Posteriormente, se consultó al Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el órgano federal responsable de establecer y regular la operación, funcionamiento y administración del Registro Nacional de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RENPED). En su respuesta, el organismo declaró la inexistencia de la información¹⁶ y recomendó buscar en la plataforma en línea del RENPED.¹⁷ Al hacerlo, se pusieron de manifiesto dos cuestiones: el gobierno federal distingue entre personas *extraviadas* y *desaparecidas*, y una simple búsqueda en el portal web arrojó una cifra irrisoria. **En México hay solamente dos mujeres de procedencia extranjera registradas como desaparecidas.**¹⁸ El gobierno hondureño, por su parte, mediante una solicitud de información pública realizada por la Red Regional Verdad y Justicia para las Personas Migrantes (en adelante “Red Regional Verdad y Justicia”),¹⁹ afirmó que de 2010 a la fecha existen 541 migrantes no localizados. El gobierno de El Salvador indicó que desde 2005 sabe de 1.584 casos de personas migrantes salvadoreñas desaparecidas.
14. Es preciso hacer hincapié sobre la importancia de que el gobierno mexicano ponga especial atención en la población migrante desaparecida. Esta población enfrenta una situación adicional de

¹³ Human Rights Watch, *Los desaparecidos de México. El persistente costo de una crisis ignorada*, 2013, disponible en http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico0213sp_ForUpload_0_0.pdf. En este informe se documentan 250 casos de desaparición forzada desde 2007.

¹⁴ Datos recogidos entre el segundo semestre del 2008 y el mes de junio del 2009, por casas, posadas o alberges de migrantes hacen referencia a **10,000 eventos de desaparición de migrantes en el periodo mencionado**. Entre 2007 y 2012 las mismas fuentes han registrado cerca de 500 casos de desaparición de mexicanos. En este sentido, véase también *Informe del Grupo de Trabajo sobre el examen periódico universal*, doc. A/HRC/25/7 del 11 de diciembre de 2013, párr. 148.58.

¹⁵ Solicitud de información pública con número de folio 0000400069613, ingresada el 1° de abril de 2013.

¹⁶ Solicitud de información pública con número de folio 2210300016413, ingresada el 11 de abril de 2013.

¹⁷ El portal web mencionado es http://www.secretariadoejecutivosnp.gob.mx/es/SecretariadoEjecutivo/Sistema_RNPED.

¹⁸ Posteriormente, para la elaboración de este informe, se realizó una nueva búsqueda, la cual arrojó ninguna persona de procedencia extranjera desaparecida o extraviada.

¹⁹ La Red, coordinada por la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, está conformada por comités de familiares de migrantes desaparecidos de Honduras y El Salvador, junto con organizaciones de la sociedad civil de Honduras, México, Guatemala y Estados Unidos. Más información en <http://www.fundacionjusticia.org/red-regionalverdad-y-justicia/>.

vulnerabilidad por el hecho de ser migrantes, y no tener acceso a mecanismos de protección cuando cruzan de forma irregular por el territorio mexicano. Además cuando ocurre un caso de desaparición, las familias no tienen manera de acceder a la justicia, ya que el delito o la violación de los derechos humanos ocurren en un país diverso de aquello donde ellos habitan y del cual son ciudadanos. Se ha observado y documentado por los Comités de familiares de personas migrantes que generalmente las personas no denuncian por desconocer el lugar al cual pueden acudir o porque cuando acuden a denunciar, se presentan una serie de dificultades por parte de las autoridades de su país quienes alegan que poco pueden hacer porque los hechos ocurrieron en otro país. De los casos que se llegan a denunciar, son atendidos por la vía diplomática y difícilmente llegan a la instancia competente para investigar. Todo ello da una muestra de las dificultades y la vulnerabilidad en que se encuentran las personas migrantes por lo que México debe llevar a cabo acciones adicionales efectivas para garantizar una búsqueda efectiva y el acceso a la justicia.

15. La Red Regional Verdad y Justicia ha documentado un total de **344 casos de personas migrantes víctimas de violaciones a sus derechos humanos en cuatro países: El Salvador, Honduras, Guatemala y México.**²⁰ Sin embargo, cabe mencionar que cada uno de los comités de familiares de personas migrantes desaparecidas y fallecidas en Centroamérica cuentan con su propio registro de casos. **COFAMIDE**²¹ manifiesta contar con un registro histórico de **231 casos de personas migrantes desaparecidas o fallecidas; en el mismo sentido, COFAMIPRO**²² tiene un registro de **472 casos de personas migrantes víctimas de violaciones** de sus derechos humanos.
16. Conocer el número de personas centroamericanas y mexicanas migrantes que han desaparecido en su tránsito hacia Estados Unidos ha resultado hasta ahora una tarea imposible: como se indicó, es difícil que los gobiernos de la región cuenten con información, y cuando la tienen, resulta poco confiable o no ha sido almacenada en una base de datos accesible y estructurada. En particular, en México la CNDH, después de documentar 412 casos de secuestros masivos a migrantes con 21.091 víctimas en un periodo de un año, desconoce cuántos migrantes continúan con estatus de desaparecidos o secuestrados, cuántos fueron hallados vivos o muertos, cuántas investigaciones se abrieron al respecto, cuántos procesos penales siguen vigentes y cuántos se clausuraron, pues no “está obligada a dar seguimiento a los informes especiales” que presenta.²³
17. De manera similar, los Estados de Centroamérica enfrentan una situación de descoordinación y falta de

²⁰ El Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF), en el marco del Proyecto Frontera, el cual se lleva a cabo con comités de familiares de migrantes desaparecidos e instituciones de gobierno, señala haber documentado al menos 209 casos en El Salvador, 260 en Honduras, 86 en Guatemala y al menos 30 en diferentes estados de la República mexicana.

²¹ Organización no gubernamental que suscribe el presente informe.

²² Organización no gubernamental que suscribe el presente informe.

²³ La CNDH elaboró dos informes especiales que retratan el fenómeno de los secuestros masivos, en 2009 y 2011. Si bien es una primera acción con miras a poner fin a la falta de información, la misma Comisión desconoce la suerte de los casos que documentó, pues como se indicó, el organismo alegó que no está dentro de sus obligaciones dar seguimiento a sus informes. Para más información, se puede consultar la solicitud de información pública con folio 00018113, ingresada a la CNDH.

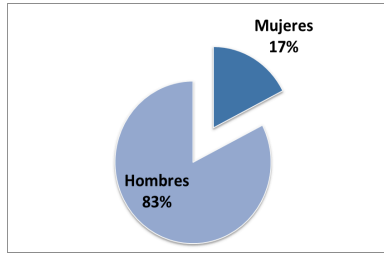
información sobre sus propios nacionales desaparecidos. De acuerdo a solicitudes presentadas ante el mecanismo de transparencia por la Red Regional Verdad y Justicia, en Honduras no existen bases de datos que contengan información sobre casos de personas migrantes desaparecidas.²⁴ Asimismo, en El Salvador, la Policía Nacional Civil o la Fiscalía General no cuentan con un archivo de casos de migrantes desaparecidos, y el único esfuerzo lo ha realizado el Ministerio de Relaciones Exteriores, que afirmó contar con un registro de 852 casos activos de personas migrantes desaparecidas.²⁵ A pesar de esto, resulta evidente que en el tema de las personas migrantes, el esclarecimiento del número de víctimas de desaparición debe ser una **tarea coordinada entre los países de origen, tránsito y destino, una situación que hasta la fecha no se ha dado**. Tanto El Salvador (a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Procuraduría de Derechos Humanos) como Honduras (a través de la Secretaría de Derechos Humanos y el Ministerio de Relaciones Exteriores), así como el Estado de Chiapas (a través del Consejo Estatal de Derechos Humanos), se han sumado a esfuerzos de la sociedad civil coordinados por el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) para formar Bancos de Información Forense, donde se recopila información sobre migrantes no localizados para ser buscados entre restos. Sin embargo, se requiere una búsqueda más integral, que incluya estrategias para buscar a las personas en vida.

18. Lo anterior confirma que la desinformación sobre la problemática de personas migrantes desaparecidas es aún la regla general para los gobiernos de la región, y la excepción está propuesta por las organizaciones de la sociedad civil, que han documentado en diferentes ocasiones la situación de las personas desaparecidas. Con esto en mente, se vislumbra difícil la coordinación entre los diferentes gobiernos en términos de cifras y estadísticas, por lo que concebir el fenómeno de la desaparición en tránsito desde una perspectiva regional sigue siendo una tarea pendiente.
19. Por lo que concierne a los casos de desaparición registrados por asociaciones de la sociedad civil, se pueden indicar algunas características comunes. En Coahuila, el Centro Diocesano de Derechos Humanos Fray Juan de Larios²⁶ tiene documentados 143 casos con 327 personas desaparecidas en este Estado y 44 eventos con 96 personas desaparecidas en otros Estados de la República del 2007 a julio del 2013. Tan sólo de agosto del 2012 a julio de 2013 se registraron 35 eventos de desaparición con al menos 69 víctimas.
20. Es importante mencionar que los datos apuntan a un incremento en las desapariciones de mujeres en el periodo de julio del 2012 a agosto del 2013, aunque en su mayoría los desaparecidos siguen siendo hombres. El siguiente gráfico ejemplifica lo mencionado:

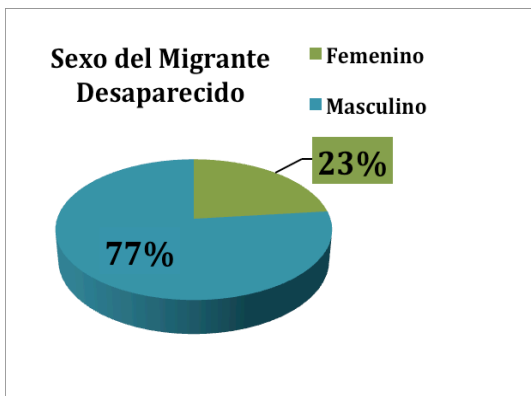
²⁴ Solicitud de información pública No. 20/2013, ingresada a la Secretaría de Relaciones Exteriores de la República de Honduras el 12 de agosto de 2013.

²⁵ Solicitud de información pública (s.n.) ingresada el 14 de junio de 2013 a la Oficina de Acceso a la Información Pública del Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de El Salvador.

²⁶ Organización no gubernamental que suscribe el presente informe.



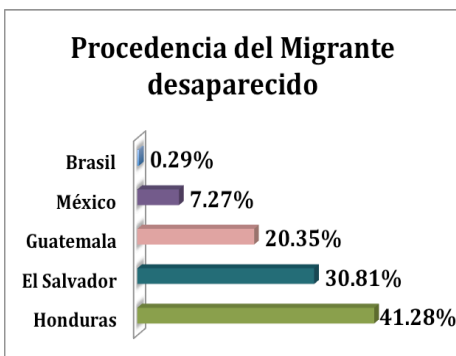
21. Como se indicó con anterioridad, el número total de casos documentados por la Red Regional Verdad y Justicia es de 344. De estos, 80 casos, es decir el 23% del total, están relacionados con mujeres migrantes desaparecidas y 264, que equivalen al 77%, son de migrantes hombres.



Sexo	Número de casos	%
Femenino	80	23.26%
Masculino	264	76.74%
TOTAL	344	100.00%

Fuente: Red Regional Verdad y Justicia

22. El número de casos documentados por la Red Regional Verdad y Justicia varía entre los diferentes países. Esto depende en gran medida de que se han podido documentar más casos donde hay mayor organización de los familiares a través de los comités. De los 344 expedientes registrados, el 41% corresponde a casos de Honduras, el 30% de El Salvador, el 20% de Guatemala, el 7% de México, y por último, Brasil con un solo registro.



País	# de Exp	Porcentaje
Honduras	142	41.28%
El Salvador	106	30.81%
Guatemala	70	20.35%
México	25	7.27%
Brasil	1	0.29%
TOTAL	344	100.00%

Fuente: Red Regional Verdad y Justicia

23. Del registro de casos, se tienen documentados 191 ocurridos con anterioridad al año 2006 (56% de los casos registrados). Después de dicha fecha, se tienen registrados 133 casos (39%) que sucedieron entre 2007 y 2013. Dentro de este lapso, **en el 2011 se registra el mayor número de personas migrantes desaparecidas**, un total de 46, lo que equivale al 13.37% de los casos registrados.

Edad al migrar	# de Exp	Porcentaje
Antes de 2006	191	55.52%
Año 2006	20	5.81%
Después de 2006	133	38.66%
TOTAL	344	100.00%

24. Si bien la Red Regional Verdad y Justicia es consciente que **los 344 casos documentados no pueden considerarse como representativos del universo de personas migrantes desaparecidas en los países de la región**, es de igual manera cierto que este universo permanece desconocido, pues, como se afirmó antes, los gobiernos en la región, a pesar de la obligación que tienen de establecer la suerte y el paradero de las personas desaparecidas y de garantizar los derechos fundamentales de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción, no cuentan con cifras que definan de manera precisa el fenómeno.

Recomendaciones

Establecer un **registro nacional de personas desaparecidas forzosa o involuntariamente** que garantice que los familiares, abogados, defensores de los derechos humanos y cualquier otra persona interesada tenga pleno acceso a este registro.

Asegurar que en el registro se **documente de manera precisa el fenómeno de la desaparición de personas migrantes, tomando en cuenta su dimensión transnacional** y estableciendo las garantías y las medidas necesarias para la recopilación de datos y el acceso a los mismos en los diferentes países de la región.

2.2 Ausencia de mecanismos efectivos para la búsqueda de personas desaparecidas

25. En sus observaciones preliminares de mayo de 2013, el Relator Especial destacó que han sido adoptados algunos protocolos para investigar delitos graves y para la búsqueda de personas desaparecidas vulnerables.²⁷ Es importante señalar que desde la sociedad civil se desconoce el contenido de estos protocolos y se recomienda que México escuche a los grupos afectados y a las víctimas para su elaboración. Por otro lado, en efecto, en abril del 2013 se decretó la instalación de una **Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas como parte de la Subprocuraduría de Derechos Humanos de la PGR**. Dicha Unidad se estableció en el mes de junio del 2013. Sin embargo, hasta la fecha esta Unidad **no cuenta con un mecanismo nacional articulado y más bien atiende de manera individualizada los casos que van llegando a sus**

²⁷ Observaciones preliminares de mayo de 2013, *supra* nota 2, párr. 2.3.1.

oficinas en el Distrito Federal, sin una estrategia unificada y sin un enfoque que tome en cuenta la naturaleza específica del fenómeno de la desaparición forzada en el país. Además, esta Unidad **no cuenta con recursos humanos y financieros para llevar a cabo eficazmente su labor**, ya que de acuerdo a la información con que se cuenta, laboran sólo 12 ministerios públicos en dicha unidad, lo cual resulta evidentemente insuficiente ante el número de personas desaparecidas declarado por la mismas autoridades, al cual hay que sumar la población migrante. Hasta la fecha se desconoce cómo esta Unidad pretende organizar su labor, situación que ha generado un sentimiento de desconfianza por parte de las asociaciones de familiares de personas desaparecidas y de las organizaciones de la sociedad civil, que en ningún momento han sido consultadas o informadas al respecto.

26. Asimismo, las asociaciones de familiares de personas desaparecidas resaltan que hasta la fecha **no se ha tomado en cuenta la necesidad de orientar los mecanismos existentes hacia la búsqueda de personas con vida**. Además, sobre todo con respecto a las **personas migrantes desaparecidas, no se ha establecido un mecanismo de búsqueda que tome en cuenta la dimensión transnacional del fenómeno**, si bien se registra un intento en este sentido por parte de la PGR, aunque sin todavía consultar las organizaciones de víctimas y la sociedad civil, lo cual es de primordial importancia para que el mecanismo que se establezca sea realmente eficaz.
27. Así, las organizaciones de la sociedad civil solicitaron información a la PGR sobre el mecanismo institucional acordado por México para la búsqueda en vida de personas migrantes desaparecidas y las formas de coordinación con autoridades extranjeras.²⁸ El sujeto obligado, después de un recurso de revisión interpuesto ante el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (en adelante “IFAI” o “mecanismo de transparencia”), afirmó que “esta Procuraduría **NO/NO** ha suscrito documento alguno en materia de búsqueda de migrantes... **no posee** documento alguno que describa un procedimiento para búsqueda en vida de migrantes desaparecidos”.²⁹ En una solicitud de información anterior, se preguntó a la PGR sobre los mecanismos de coordinación de la dependencia con instancias locales – como hospitales y cárceles – para la búsqueda de personas migrantes desaparecidas y para el traslado de posibles restos.³⁰ En esta ocasión, la Policía Federal Ministerial afirmó que “después de haber consultado las áreas competentes... **no se cuenta con mecanismos de coordinación a los que se refiere el peticionario**”,³¹ la Coordinación General de Servicios Periciales (PGR) declaró la inexistencia de la información, y finalmente, la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (PGR) indicó que “las Unidades Especializadas adscritas a esta Subprocuraduría... **no cuentan con antecedentes de la información solicitada**”.³²
28. Finalmente, en virtud de lo anunciado el 10 de abril de 2013 por la Subprocuradora de Personas

²⁸ Solicitud de información pública con número de folio 0001700102413 ingresada el 1° de abril de 2013.

²⁹ Oficio SJA/DGAJ/11653/2013 del 10 de septiembre de 2013.

³⁰ Solicitudes de información pública con números de folios 001700102513 y 001700102613, ingresadas el 1° de abril de 2013.

³¹ Solicitudes de información pública con números de folios 0413100034613, ingresada el 16 de abril de 2013, 0413100036513 y 0413100036613, ingresadas el 22 de abril de 2013.

³² Oficio SJA/DGAJ/10093/2013 del 15 de octubre de 2013.

Desaparecidas o No Localizadas de la ahora extinta Procuraduría de víctimas, Províctima,³³ Señora Patricia Bugarín, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho solicitó una copia en versión electrónica del nuevo Protocolo para la Búsqueda de Personas Desaparecidas o no Localizadas.³⁴ Esta dependencia decretó que el **protocolo es información reservada**, toda vez que su difusión “podría causar un serio perjuicio a la persecución de los delitos, a las estrategias procesales y de inteligencia”, pues “el mal manejo... [provoca] el entorpecimiento de la delicada labor de procuración e impartición de justicia”.

29. La respuesta mencionada parece ignorar que la información solicitada no se inserta en alguna categoría de tipo reservado de acuerdo con las leyes aplicables. Además, resulta preocupante que Províctima considere que un protocolo – que no es más que un estándar mínimo de directrices y pasos a seguir – represente la clave de búsqueda para todos los casos de las personas desaparecidas o no localizadas, al punto de suponer que compartirlo implique poner en serio perjuicio las actividades de prevención y persecución de los delitos. Si, en efecto, Províctima considera que compartir el protocolo llevaría a entorpecer la labor de la institución, esto sugeriría que para la dependencia todos los casos son iguales y ninguno tiene particularidades propias, pues la solicitud simplemente requeriría un protocolo y no cómo éste se ha aplicado a una investigación en específico. Por último, de acuerdo con la estructura argumentativa propuesta por la entidad concernida, se concluye que se debe reservar la información en tanto tiene “relación directa con temas de prevención y persecución de delitos”. Siguiendo esta línea de pensamiento, se podría llegar a suponer que la Ley general para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro debe ser reservada, pues su difusión inadecuada podría causar un serio perjuicio a la persecución del delito en materia de secuestro.
30. Por otro lado, tras la visita a México llevada a cabo en el mes de marzo del 2011 por parte del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas contra Desapariciones Forzadas o Involuntarias (GTDFI), FUNDEM/Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos(as) en Coahuila (FUUNDEC)³⁵ ha establecido un **Grupo Autónomo de Trabajo para el tema de las desapariciones forzadas e involuntarias con el Gobierno de Coahuila y con colaboración de instancias del gobierno Federal**. Este ejercicio se propone: i) La construcción de un mecanismo de búsqueda en Coahuila; ii) la construcción de un mecanismo de investigación eficaz; iii) la coordinación interinstitucional entre instancias locales y federales para ambos temas; iv) la creación de un mecanismo eficaz de atención a familiares de víctimas de desaparecidos; y v) la implementación de las recomendaciones del GTDFI. Cabe señalar que este es un ejercicio sin precedentes en el país, donde un grupo específico de víctimas, organizaciones de la sociedad civil e instancias del gobierno federal y local, acompañadas de la Oficina

³³ Ver <http://www.provictima.gob.mx/>. Províctima es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal establecido en 2011, que tiene como objetivo brindar atención a las víctimas de delitos, así como a los familiares de personas desaparecidas o no localizadas.

³⁴ Solicitud de información pública con número de folio 006300005613, ingresada el 11 de abril de 2013.

³⁵ Organización no gubernamental que suscribe el presente informe.

del Alto Comisionado de las Naciones Unidas y expertos en el tema, se han unido para articular acciones e implementar las recomendaciones del GTDFI. Sin embargo, este esfuerzo se verá acotado a las posibilidades limitadas de la jurisdicción de un Estado, dado que el problema de las desapariciones es de carácter nacional y regional. Los casos de desaparición superan la realidad local y nacional, por lo que para abordar el problema de manera efectiva se requiere una coordinación nacional y regional.

31. En el caso del Estado de Guanajuato, desde el 8 de febrero de 2013 familiares y el Centro de Derechos Humanos Victoria Diez³⁶ han solicitado al gobierno del Estado una reunión con el Gobernador, el Procurador y el organismo público de derechos humanos con el propósito de trabajar el diseño de una política de Estado para la atención a la realidad de la desaparición; la atención integral a la problemática social que enfrentan las familias como víctimas de la desaparición y líneas de análisis y propuestas orientadas a la búsqueda inmediata de las personas desaparecidas. Sin embargo, vale la pena recordar que el Art. 19 de la Ley General de Víctimas de 2013 establece que “las víctimas tienen el derecho imprescriptible a conocer la verdad y a recibir información específica sobre las violaciones de derechos o los delitos que las afectaron directamente, incluidas las circunstancias en que ocurrieron los hechos y, en los casos de personas desaparecidas, ausentes, no localizadas, extraviadas o fallecidas, a conocer su destino o paradero o el de sus restos. Toda víctima que haya sido reportada como desaparecida tiene derecho a que las autoridades competentes inicien de manera eficaz y urgente las acciones para lograr su localización y, en su caso, su oportuno rescate”.
32. Por lo que concierne la búsqueda de las personas desaparecidas, las organizaciones de la sociedad civil y grupos de víctimas indican que i) se requieren reglas mínimas para que los **ministerios públicos tengan mayor claridad sobre los diferentes tipos de conducta que pueden considerarse desaparición forzada de acuerdo con la definición del delito proporcionada por el derecho internacional** y en particular por el Art. 2 de la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.³⁷ Esto resulta de capital importancia para facilitar la recepción de denuncias y, en consecuencia, una búsqueda eficaz; ii) Se requieren **normas básicas que establezcan buenas prácticas para el proceso de investigación penal**; iii) se requieren **reglas básicas de operación al interior de las agencias del ministerio público y de las propias procuradurías para organizar y coordinar la colaboración entre diferentes autoridades** (ministerio público, policía, peritos, etc.) con miras a hacer más eficiente la búsqueda de las personas desaparecidas y la investigación, determinar patrones, contextos y *modus operandi* de quienes intervienen como sujetos activos de la desaparición forzada; iv) se requieren **reglas básicas de coordinación entre las diversas procuradurías – tanto del país como de la entera región –** para intercambio de información, facilitar el acceso a la justicia a las víctimas y aprovechar las capacidades locales y federales para las investigaciones; v) tanto los servidores públicos como las víctimas

³⁶ Organización no gubernamental que suscribe el presente informe.

³⁷ Ratificada por México el 18 de marzo de 2008.

necesitan tener **mayor claridad con respecto a las obligaciones internacionales existentes y a los derechos que pueden ser ejercidos.**

33. Con respecto a las **personas migrantes desaparecidas**, las asociaciones de la sociedad civil y los grupos de víctimas señalan la **apremiante necesidad de establecer una coordinación transnacional efectiva para la búsqueda**. En este sentido, la Red Regional Verdad y Justicia ha venido insistiendo ante las autoridades de los países involucrados en esta problemática sobre la necesidad de conformar un sistema regional para la búsqueda de personas y para la investigación de delitos cometidos en un país de tránsito. Como ya se ha recordado, las personas migrantes que atraviesan México rumbo a los Estados Unidos son una población extremadamente vulnerable y expuesta a graves violaciones de los derechos humanos (tales como desaparición, secuestros, asesinatos, ejecuciones extrajudiciales, tráfico, trata laboral y sexual, tortura y extorsión).
34. Es menester mencionar que en la mayoría de los casos de personas migrantes desaparecidas y víctimas de otras graves violaciones de sus derechos humanos, los familiares directos son los primeros en tener conocimiento de dichos delitos. Sin embargo, como se encuentran en un país diferente a México, **no cuentan con la posibilidad de acudir ante las autoridades de procuración de justicia mexicanas a interponer una denuncia o realizar la gestión correspondiente**. Como consecuencia de dicha imposibilidad, **los familiares acuden ante autoridades locales, las cuales no están coordinadas con las autoridades mexicanas**. Aún cuando la denuncia llega a las instancias competentes, las investigaciones son deficientes y, como lo ha documentado la Red Regional Verdad y Justicia, se priva a las víctimas del derecho de participar en las mismas, o de contar con una representación legal efectiva.³⁸
35. Por su propia naturaleza, **la migración es un tema que debe necesariamente abordarse desde el punto de vista transnacional**.³⁹ En este sentido, el acceso a la justicia y los mecanismos de protección de las personas migrantes deben ser construidos bajo el mismo enfoque. Existen nuevas formas de actuación de la delincuencia organizada, que tiene un alcance transnacional y coordinado, ante lo cual los gobiernos deben crear nuevas formas de protección coordinada entre países de origen, tránsito y destino. En la actualidad, una persona migrante víctima de violaciones de sus derechos humanos, incluso tortura y desaparición, en el país de tránsito, generalmente México, no cuenta con mecanismos efectivos de búsqueda, protección ni acceso a la justicia en un país del cual no es ciudadano. Por ello es necesario enfocar al fenómeno desde una perspectiva transnacional, donde no sólo es importante involucrar a México como país de tránsito u origen, sino también a los países centroamericanos como países de origen y a Estados Unidos como país de destino. En muchos casos la información sobre la persona migrante desaparecida la tienen familiares que se encuentran en Estados Unidos y en Centroamérica a pesar de que los crímenes en cuestión ocurren mayoritariamente en México.

³⁸ *Infra* párr. 81-82.

³⁹ Véase *Informe del Grupo de Trabajo sobre el examen periódico universal*, *supra* nota 14, párr. 148.174.

36. Ante la **falta de un mecanismo regional de búsqueda de personas e investigación de delitos, así como la evidente falta de coordinación entre los países de origen, tránsito y destino, las violaciones de los derechos humanos de las personas migrantes quedan sin ser investigadas.** Esta situación es representativa de la extrema vulnerabilidad de la población migrante, que es un blanco fácil para el crimen organizado, que en muchas ocasiones actúa bajo la tolerancia, aquiescencia y anuencia del Estado. Por otro lado, la incertidumbre y falta de actuación adecuada por parte de las autoridades mexicanas generan un profundo desgaste psicológico en los familiares de las personas migrantes desaparecidas o víctimas de otras graves violaciones de los derechos humanos, quienes se ven afectados en su día a día ante dicho dolor y son así víctimas de tratos inhumanos o degradantes.
37. En el transcurso del año 2013 se dio a conocer que en México, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) será la organización encargada de diseñar los protocolos y medidas para dar respuesta a la tragedia de las personas desaparecidas y sus familiares. Esto, a partir del convenio firmado por el Secretario de Gobernación con Yves Daccord, director del CICR, que tiene como propósito la “elaboración de estudios, protocolos y asesorías técnicas relacionados con la búsqueda y localización de personas desaparecidas, así como con el apoyo psicosocial y asistencia a sus familias”, acuerdo que instruye a la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación como acompañante del CICR.⁴⁰
38. En el marco de esta cooperación, **en septiembre de 2013, la PGR y el CICR implementaron un software común para investigar y sistematizar la búsqueda de personas desaparecidas en toda la región,** pues el convenio se amplió a Centroamérica, toda vez que será implementado por la delegación regional para México, América Central y Cuba.⁴¹ Esta decisión se complementa con las reuniones que desde 2012 ha tenido el personal del CICR con fiscales y oficiales consulares de la región sobre estándares forenses y manejo de mecanismos de identificación.⁴²
39. Si bien estas medidas representan pasos hacia una posible respuesta al fenómeno de la desaparición de personas migrantes, sin lugar a dudas **resulta preocupante que las reuniones y acciones programadas por el organismo internacional y los gobiernos de la región excluyan abiertamente a las víctimas del fenómeno y a las organizaciones de la sociedad civil.** Estos últimos no sólo conocen con mayor cercanía y precisión el tema, pues lo han trabajado durante tiempo significativo y tienen una experiencia directa, sino también han logrado avances imposibles de ignorar en el tema de identificación de restos y búsqueda de desaparecidos. No sobra decir que han sido las organizaciones de la sociedad civil quienes han mantenido en la agenda el tema, denunciando cómo los gobiernos de la región ignoran la problemática y no adoptan medidas adecuadas para proporcionar respuestas eficaces. Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil y las asociaciones de víctimas han actuado

⁴⁰ Según la respuesta a la solicitud de información con número de folio 0000400082113, ingresada por el diario El Economista. Véase <http://eleconomista.com.mx/sociedad/2013/05/22/cicr-hara-protocolo-busqueda-personas>.

⁴¹ <http://www.milenio.com/cdb/doc/noticias2011/cc5359a14f875579fe74bd926645e029>, <http://www.proceso.com.mx/?p=354186>.

⁴² Ver el Informe anual de la oficina en México del CICR. <http://www.icrc.org/eng/assets/files/annual-report/current/icrc-annual-report-mexico-city.pdf>.

en favor de iniciativas ciudadanas frente a las condiciones de violencia. Además, de acuerdo con la propia legislación mexicana,⁴³ es un derecho inalienable de las víctimas participar en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas para la prevención, ayuda, atención, asistencia y reparación integral. Es decir, excluyendo a la sociedad civil y a las víctimas, el organismo internacional y los gobiernos centroamericanos y mexicano no sólo pierden una fuente irremplazable de conocimiento y experiencia, sino perpetúan el asistencialismo en las respuestas diseñadas para las víctimas por los Estados.

Recomendaciones

Garantizar el **funcionamiento efectivo de la Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas de la PGR**, asegurando la adopción de protocolos de **búsqueda urgente de todas las personas desaparecidas, con miras a encontrar con vida a las personas desaparecidas, y la adopción de un enfoque sistemático** y no centrado sólo en casos específicos y puntuales. Asegurar que la Unidad Especializada cuente con **adecuados recursos humanos y financieros** para llevar a cabo eficazmente su labor. **Garantizar que esta Unidad o la que designe la PGR incluya un área específica para personas migrantes desaparecidas.**

Asegurar que antes de que se publique cualquier tipo de protocolo relacionado con bases de datos de personas desaparecidas, búsqueda o identificación de personas, **se consulte e incluya a la sociedad civil en su elaboración** a fin de que las principales necesidades y obstáculos registrados por ella sean contemplados en dichos instrumentos.

Asegurar que el **mecanismo de búsqueda de personas desaparecidas tenga un alcance transnacional**, para poder proporcionar respuestas eficaces sobre todo ante el fenómeno de la desaparición de personas migrantes.

Asegurar que, con respecto a la **Unidad Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas y al mecanismo de cooperación entre CICR, PGR, y autoridades de la región para la búsqueda de las personas desaparecidas**, se garantice la **plena participación de las asociaciones de la sociedad civil y de los grupos de víctimas en el diseño de las estrategias correspondientes, en su implementación, evaluación y en la toma de decisiones.**

3. Tres episodios de masacres cometidas contra personas migrantes

40. En el informe de abril de 2013 al Relator Especial se proporcionaron detalles relativos a tres episodios de masacres cometidos contra la población migrante, a saber el caso conocido como **“masacre de 72 migrantes en Tamaulipas”**, el caso de las **“fosas clandestinas de San Fernando”**; y el caso de la **“masacre de 49 personas en Cadereyta, Nuevo León”**. En el presente documento, se actualizará la información presentada en su momento. Sin embargo, es necesario destacar que desde mayo de 2013, **se han venido encontrando en el territorio de México nuevas fosas comunes**⁴⁴ y es posible que los restos mortales allí hallados pertenezcan a personas migrantes víctimas de ejecuciones. Frente a esta situación de extrema gravedad, la respuesta de las autoridades mexicanas sigue siendo deficiente

⁴³ Art. 7 de la Ley General de Víctimas publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 2013.

⁴⁴ Véanse, entre otros casos, *Diecinueve cuerpos encontrados en fosa en Jalisco*, 15 de noviembre de 2013, en <http://latinpost.mx/113598/diecinueve-cuerpos-encontrados-en-fosa-de-jalisco.html>; y *Suman 115 cuerpos en fosas clandestinas en Guerrero, Morelos y Michoacán*, 13 de diciembre de 2013, en <http://www.informador.com.mx/mexico/2013/502402/6/suman-115-cuerpos-de-las-fosas-clandestinas.htm>.

en varios aspectos.

41. En el informe de abril de 2013 se subrayó la oportunidad de crear una Comisión Forense para investigar las tres masacres arriba mencionadas. Un avance importante que partió de la iniciativa de organizaciones de la sociedad civil, se dio el 22 de agosto de 2013 con la **firma de un “Convenio de colaboración para la identificación de restos localizados en San Fernando, Tamaulipas y Cadereyta, Nuevo León que se llevará a cabo por conducto de una Comisión Forense” entre PGR, las organizaciones que conforman la Red Regional Verdad y Justicia, y el EAAF.**⁴⁵ Mediante dicho acuerdo se pretende realizar la identificación de personas migrantes que pudieran estar relacionadas con los episodios de la masacre de los 72 y las fosas clandestinas encontradas en San Fernando, Tamaulipas; así como los 49 torsos encontrados en la carretera de Cadereyta, Nuevo León. El mencionado convenio permite que la información genética que se ha almacenado en Bancos Forenses conformados tanto por el EAAF, como por los Comités de Familiares de Migrantes Desaparecidos de Centroamérica y organizaciones no gubernamentales,⁴⁶ sea comparada con los perfiles genéticos obtenidos de los cuerpos localizados en relación con los eventos mencionados, así como realizar dictámenes multidisciplinarios que permitan la identificación de los cadáveres. La Comisión Forense ha empezado a trabajar e intercambiar información forense. La intención del convenio es lograr por primera vez un intercambio masivo de información forense que pueda dar respuesta a decenas de familias con casos de desaparición, que permita establecer un primer mecanismo regional para la identificación de restos, y establecer buenas prácticas que van desde el levantamiento de los restos, cadena de custodia, toma de muestras, realización de dictámenes multidisciplinarios, y todo lo que conlleva el proceso de notificación y vinculación con los familiares de las víctimas para que sean tratados con dignidad y reciban toda la información que requieren sobre el proceso de identificación.
42. Como se ha señalado, el establecimiento de la Comisión Forense es un progreso y debe leerse como una apertura positiva del gobierno mexicano, al menos por lo que concierne a los tres eventos en cuestión. Se puede inferir que eventuales resultados positivos podrían facilitar la réplica de las buenas prácticas que se establezcan. Resulta relevante mencionar las circunstancias que llevaron al gobierno mexicano, y en específico a la PGR, a firmar dicho Convenio de colaboración. En primer lugar, el hecho de que existen más de 200 restos mortales recogidos a raíz de los tres episodios en cuestión y que permanecen sin identificar, la falta de entrega de información y documentación pericial que permita acreditar la identificación, la práctica de cremar e incinerar restos de personas identificadas lo cual genera una mayor desconfianza en las familias que han recibido cenizas, al igual que la imposibilidad

⁴⁵ Diario Oficial de la Federación de 4 de septiembre de 2013 que contiene el Convenio de colaboración para la identificación de restos localizados en San Fernando, Tamaulipas y Cadereyta, Nuevo León, que se llevará a cabo por conducto de una Comisión Forense. http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312887&fecha=04/09/2013.

⁴⁶ Los Bancos Forenses liderados por el EAAF existen en Honduras, El Salvador y Chiapas. Un ejercicio inicial se realizó en Guatemala donde no se logró materializar un banco pero se inició trabajo de documentación de cerca de 80 casos que serán integrados a la Comisión Forense.

de la PGR de acceder a la información narrativa y genética aportada por las familias centroamericanas.

43. En aras de proporcionar datos de utilidad para el informe final sobre la visita a México del Relator Especial, se recapitulan aquí los hechos conocidos relativos a las tres masacres mencionadas y las principales deficiencias detectadas en la actuación de las autoridades mexicanas.

A) Masacre de 72 migrantes en Tamaulipas

44. El 25 de agosto de 2010 se dio a conocer el hallazgo de los cuerpos de 72 migrantes asesinados (58 hombres y 14 mujeres) en el municipio de San Fernando, Tamaulipas. De acuerdo con información difundida por los medios de comunicación, entre las víctimas se encontraron 24 hondureños, 14 salvadoreños, 13 guatemaltecos, 5 ecuatorianos, 3 brasileños y una persona de la India. **Hasta el momento existen 12 restos sin identificar.**
45. De acuerdo a lo publicado en la prensa, hubo dos sobrevivientes cuyas declaraciones y demás pruebas recabadas, permitían conocer el *modus operandi* de los grupos criminales en contra de la población migrante. Esta información podía haber sido utilizada para prevenir que los hechos volvieran a ocurrir, es decir, para evitar la repetición de las masacres.⁴⁷ Esto no sucedió, y menos de un año se produjo otra masacre donde se encontraron en el mismo municipio 49 fosas clandestinas con 193 restos⁴⁸ y al año siguiente 49 torsos en el Estado de Nuevo León.⁴⁹
46. Asimismo, los procesos de **exhumación e identificación de los restos encontrados en San Fernando han estado plagados de errores y falencias**, que evidencian, cuando menos, una falta de diligencia por parte de las autoridades mexicanas. En el mismo sentido, el **trato que** recibieron por parte de las autoridades **los familiares de las personas migrantes** ejecutadas cuyos restos han sido hallados en San Fernando puede calificarse de **inhumano y degradante**.

A.1) El caso de uno de los brasileños identificados

47. El 3 de agosto de 2010, un joven brasileño de 20 años salió rumbo a los Estados Unidos de su comunidad natal en Brasil. Siete días después se comunicó con sus familiares en Brasil para mencionar que había llegado a Guatemala y que la próxima vez que hablaría sería cuando estuviera en Estados Unidos.
48. La familia no tuvo noticias de él durante 14 días, hasta que en los noticieros supieron de la masacre de los 72 en San Fernando, Tamaulipas, México. La familia se comunicó el 26 de agosto de 2010 con la Embajada brasileña en México para mencionar que su familiar iba viajando a los Estados Unidos y que podría ser una de las víctimas de dicha masacre. El mismo día (40 minutos después) la Embajada de Brasil contactó a la familia para mencionar que su familiar era uno de los identificados en la masacre de

⁴⁷ Sobre la obligación de adoptar medidas especiales de protección a favor de las personas migrantes en tránsito en México, ver *Informe del Grupo de Trabajo sobre el examen periódico universal, supra* nota 14, párr. 148.131.

⁴⁸ *Infra* párr. 67-90.

⁴⁹ *Infra* párr. 91-96.

los 72. Hasta ese momento la familia no había donado ninguna muestra de ADN por lo que **se ignora el método mediante el cual se habría realizado la identificación.**

49. Después de varias gestiones por parte de la familia ante diversas autoridades brasileñas que van desde la policía hasta el gobernador local, el 5 de octubre de 2010 recibieron un ataúd que debería contener los restos de su ser querido. A la entrega del ataúd se les dijo que no lo abrieran por orden del gobierno mexicano. Los restos no se acompañaron con ninguna información sobre los hechos o sobre la identificación, tan sólo había un acta de defunción.
50. En el afán de comprobar que los restos entregados correspondieran realmente a los de su ser querido, la familia abrió el ataúd, pero no pudo distinguir nada, ni ropa o señas particulares de su familiar. La familia manifiesta que a la fecha **sigue con la duda de qué se trate realmente de su ser querido** y, de ser así, no cuentan con ninguna explicación por parte de las autoridades de las circunstancias en las que habría sido matado, de la identidad de los responsables o de las investigaciones que se habrían llevado a cabo. La familia tampoco ha recibido apoyo o reparación del daño sufrido.
51. Asimismo, la familia manifiesta que se enteró por periódicos brasileños que había habido una confusión de los cuerpos y que su familiar había sido enviado en un principio a Honduras, pero que supuestamente ya estaba verificado que el cuerpo que se le había enviado a la familia era el correcto. En estas condiciones, la familia solicita que se realice una identificación a través de ADN. Sin embargo, la familia vive en una comunidad alejada de la capital, no tiene manera alguna de acceder a las autoridades mexicanas para que se respeten su derecho a la verdad y a la justicia.

A.2) El caso de 5 guatemaltecos identificados

52. El 2 de agosto de 2010, un grupo de al menos siete personas salió de una comunidad de Guatemala. Cinco del grupo pertenecían a la misma familia (el padre con dos de sus hijos, una sobrina y un cuñado). El grupo se comunicó con sus familias el 7 de agosto de 2010 mencionando que habían pasado cinco días caminando pero que ya se encontraban en México. Once días después el grupo se volvió a comunicar mencionando que ya habían pasado lo más peligroso que era la “bestia”⁵⁰ y que el siguiente paso sería pasar el río bravo que cruza entre México y Estados Unidos de América. El mismo día (18 de agosto) que el grupo se comunicó, una mujer migrante guatemalteca que viajaba con ellos envió un mensaje de texto a sus familiares mencionando que “cuidaran a su niño porque no sabía si iba a regresar”. Los familiares se intentaron comunicar con el grupo sin obtener respuesta.
53. Las familias se enteraron por el diario local sobre la masacre de 72 migrantes en San Fernando, Tamaulipas. En dicho diario se mencionaba que dos personas que viajaban en el mismo grupo de sus

⁵⁰ Se conoce como “la bestia” el ferrocarril que atraviesa de sur a norte la República Mexicana y que es el medio de transporte que utilizan la mayoría de las personas migrantes para cruzar el territorio mexicano. Las personas migrantes viajan en el techo del ferrocarril en situación de riesgo constante no sólo por las caídas del tren que pueden ocasionar la muerte o la pérdida de algunos de sus miembros, sino también por los constantes ataques de grupos del crimen organizado, quienes aprovechan las paradas del ferrocarril para asaltar, secuestrar y violar sexualmente a las personas migrantes.

familiares habían sido localizadas en las fosas. Las familias acudieron a la Cancillería de Guatemala, donde les indicaron que en la mayoría de los casos la identificación de sus seres querido se había llevado a cabo sólo a través de ropas, salvo en un caso, donde se utilizó el ADN, aunque con pocas muestras de referencia. A las familias **les prohibieron ver los restos por indicaciones del gobierno mexicano**. Las familias han manifestado que **tienen duda sobre la identificación de los restos recibidos** sobre todo porque no pudieron verlos, y solicitan que se lleve a cabo una identificación de acuerdo con los estándares internacionales.

54. Algunos de los familiares manifiestan que esta experiencia cambió radicalmente sus vidas. La mujer que perdió a su marido y a sus dos hijos, tuvo que cambiar de domicilio, ha quedado totalmente desamparada, sin ayuda de ninguno de los gobiernos mexicano o guatemalteco, y teniendo que enfrentar una situación de extrema pobreza. La otra mujer que perdió a su hija, quedó a cargo del nieto que la hija le dejó y el padre de la víctima decayó por la depresión y murió a mediados del año 2013. La señora tiene a su cargo el nieto que le dejó la hija y además sus 4 hijos pequeños.
55. En ambos casos aquí relatados, las familias denuncian una **violación de su derecho a conocer la verdad**⁵¹ y consideran que, hasta que no se identifiquen los restos de sus seres queridos de acuerdo con los estándares internacionales en la materia, sus seres queridos se deben considerar como desaparecidos.
56. Asimismo, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y COFAMIDE han tratado de documentar casos de **familiares de El Salvador** que se encuentran en la misma situación de las arriba relatadas. Sin embargo, las familias no han querido proporcionar información, porque señalan que **tienen miedo a que se tomen represalias en su contra**.
57. Finalmente, vale la pena destacar que las asociaciones que suscriben el presente informe no cuentan con información que demuestre que ninguno *de los Estados de alguna manera involucrados en estos hechos haya exigido al gobierno mexicano la adopción de medidas efectivas* para garantizar el goce de los derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación de las personas concernidas. Sin embargo, cabe destacar que de acuerdo con el **Principio 8 de los Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias** “los gobiernos harán cuanto esté a su alcance por evitar las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias **recurriendo, por ejemplo, a la intercesión diplomática, facilitando el acceso de los demandantes a los órganos intergubernamentales y judiciales y haciendo denuncias públicas**. Se utilizarán los mecanismos intergubernamentales para estudiar los informes de cada una de esas ejecuciones y adoptar medidas eficaces contra tales prácticas. Los gobiernos, incluidos los de los países en los que se sospeche

⁵¹ Establecido, entre otros, por el Art. 24, párr. 2, de la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (ratificada por México el 18 de marzo de 2008). Asimismo, vale recordar que el Art. 24, párr. 3, del mismo tratado establece que, en caso de fallecimiento de la persona desaparecida, los Estados partes tienen la obligación de adoptar todas las medidas necesarias para la “búsqueda, el respeto y la restitución de sus restos”. Además, la Ley General de Víctimas de 2013 reconoce el derecho a la verdad en el marco de la legislación mexicana.

fundadamente que se producen ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias, cooperarán plenamente en las investigaciones internacionales al respecto”. En este sentido, es **de esencial importancia que se tome en cuenta la dimensión transnacional de los hechos y se estudien respuestas adecuadas.**

A.3) Las falencias de la recomendación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos de 23 del diciembre de 2013 sobre el caso de los 72 migrantes

58. El **23 de diciembre de 2013, después de 3 años y 4 meses de haber ocurrido los hechos, la CNDH emitió su recomendación sobre la masacre de 72 migrantes.**⁵² La recomendación va dirigida al Procurador General de la República y al Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas. En la recomendación se señala que se cometieron violaciones de los derechos humanos a la legalidad, seguridad jurídica, acceso a la procuración de justicia, a la verdad, al trato digno, “en agravio de 72 personas migrantes”,⁵³ así como violación de los derechos de legalidad y seguridad jurídica en contra de dos sobrevivientes y violaciones a la privacidad y protección de datos de identidad de uno de ellos.⁵⁴
59. Asimismo, en la recomendación se declara la existencia de violaciones del Protocolo Modelo para la Investigación Forense de Muertes sospechosas de haberse producido por violación a los derechos humanos; y **graves debilidades en el manejo y protección de evidencias, en violación al Código de Procedimientos Penales del Estado de Tamaulipas y al Manual Sobre la Prevención e Investigación Eficaces de las Ejecuciones Extra Legales, Arbitrarias o Sumarias.**⁵⁵ En este sentido, en la recomendación se menciona que se cuenta con **elementos para presentar denuncia penal contra funcionarios públicos por trato deficiente de cadáveres así como por la dilación en identificar los cuerpos aún pendientes**, por trasladar los cuerpos sin el cumplimiento de las disposiciones sanitarias ni respeto a los procedimientos establecidos; por la falta de atención psicológica a los sobrevivientes, por la violación a su privacidad y seguridad; y finalmente por la negativa a proporcionar información a la CNDH en el proceso de documentación del caso.
60. La CNDH concluye que se presentará formal queja ante las visitadurías de PGR y PG de Tamaulipas y recomienda a la PGR instruir a los funcionarios para garantizar la observación de los derechos humanos en el cumplimiento de sus funciones; instruir a los agentes del ministerio público y peritos sobre el manejo de restos mortales; establecer la verdad histórica sobre los hechos; y garantizar que el Banco Nacional de Datos Genéticos actúe en coordinación con otras instancias similares en los países de origen para ser un mecanismo de identificación efectivo de migrantes víctimas de violaciones a los

⁵² CNDH, Recomendación No. 80/2013 de 23 de diciembre de 2013. Texto integral en http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/Recomendaciones/2013/REC_2013_080.pdf.

⁵³ *Ibid.*, párr. 114 y 186.

⁵⁴ *Ibid.*, párr. 114.

⁵⁵ En particular, omisión de protección de los cuerpos y salvaguarda de las evidencias de su localización y condiciones en las que se encontraron; no establecimiento de una cadena de custodia de las prendas que acompañaban cada cuerpo; y deficiencia de los informes de las autopsias, en los que hay determinación errónea de sexo, determinación contradictoria o sin fundamento científico de causas de muerte.

derechos humanos en México. Además, la CNDH recomienda que se recabe información sobre las modalidades de comisión de delitos de privación de libertad y cómo se combaten tales delitos, a fin de constituirse en un insumo para el diseño de políticas públicas.

61. La CNDH recomienda al gobernador de Tamaulipas que, en relación a los cadáveres que se encuentren en fosas comunes se cumpla con los estándares establecidos en los instrumentos aplicables sobre la identificación; se expidan protocolos sobre identificación y manejo de cadáveres, protección de evidencia, cadena de custodia, preservación del lugar de los hechos; y se intensifiquen acciones de vigilancia en rutas utilizadas por las personas migrantes.
62. **Las organizaciones que suscriben el presente documento reconocen la importancia de que la CNDH se haya pronunciado sobre una de las tres masacres de personas migrantes.** Sin embargo, se considera que **el proceso de la elaboración de la misma recomendación es contrario a los derechos fundamentales de las víctimas y de los sobrevivientes.**
63. En primer lugar, la recomendación **no fue clasificada dentro de los casos de “graves violaciones a los derechos humanos”.** En su página Web, la CNDH clasifica de manera distinta a aquellos casos que considera “graves violaciones”. A pesar de algunas expresiones utilizadas en la recomendación misma, esta no cabe en la categoría. Se considera que esto no es un asunto menor, tanto por la importancia que tiene la calificación correcta de los hechos en términos de reconocimiento del derecho a la verdad individual y de la sociedad en su conjunto, como por el papel reparatorio – en el sentido de reconocer la real dimensión de los hechos y re-establecer así la dignidad de las víctimas – por lo que concierne a los familiares.
64. En segundo lugar, es fuente de extrema preocupación e indignación tanto por las asociaciones que suscriben el presente documento como por los familiares de las víctimas de la masacre de San Fernando, Tamaulipas, que, **contra toda evidencia,** y a pesar de que la misma recomendación se titule “caso de privación de la vida de 72 personas migrantes y atentados a la vida de los extranjeros V73 y V74”, **en la recomendación de la CNDH no se reconozca una violación de los derechos a la vida y a la integridad personal de las víctimas.** En ningún apartado de la recomendación se investiga si existe responsabilidad (por acción u omisión) del Estado que amonte a una violación del derecho a la vida o del derecho a la integridad personal, ni se considera si México cumplió con sus obligaciones generales de garantía y protección del derecho a la vida. En el mismo sentido, es de resaltar que **la recomendación tampoco analiza y establece si las víctimas sufrieron una desaparición forzada ni si fueron sometidas a tortura antes de su ejecución.**
65. Cabe además señalar que en la recomendación de la CNDH **se consideran como víctimas sólo las 72 personas ejecutadas y los dos sobrevivientes, más no los familiares de todos ellos,** contrariamente a los estándares internacionales y a lo establecido por el Art. 4 de la Ley General de Víctimas de 2013. Estos últimos vienen a ser de esta manera **re-victimizados.** Asimismo, los familiares de las víctimas no han sido **de ninguna manera involucrados en el proceso de adopción de la**

recomendación de la CNDH, agudizando una vez más su marginalización. Vale la pena recordar que el procedimiento ante la CNDH es de naturaleza casi-jurisdiccional. La CNDH debe escuchar a las víctimas, a las autoridades responsables, y recibir pruebas en aras de determinar las violaciones de derechos humanos concernidas.⁵⁶ En este caso, **los familiares de las 72 personas ejecutadas no fueron entrevistados, no pudieron aportar pruebas, ni fueron escuchados por la CNDH en ningún momento.** En particular, la CNDH no verificó si los restos mortales fueron identificados y entregados correctamente, ni si las familias estuvieron conformes con ello. Finalmente, al no incluir a los familiares entre las víctimas de este crimen, **los excluye de los beneficiarios de medidas de reparación,** contrariamente a lo prescrito tanto por el derecho interno como por los tratados internacionales de los cuales México es Estado parte.

66. En el mes de enero de 2014, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, junto con algunas víctimas, han presentado un amparo contra esta resolución. Aunque en el pasado los tribunales mexicanos se han pronunciado en el sentido de que procede el amparo porque las comisiones no emiten actos vinculantes sino meras recomendaciones, el amparo se centra en la reciente reforma constitucional en materia de derechos humanos, que establece las obligaciones de actuación de todos los servidores públicos conforme al principio *pro persona*. En este sentido, el amparo, además de reivindicar los derechos de las víctimas, podría ser una oportunidad para que desde el poder judicial se establezca también para las instituciones *ombuds personae* la obligación de respetar los derechos de las víctimas en su investigación y la obligación de contar con estándares mínimos que garanticen investigaciones eficaces en casos de graves violaciones de los derechos humanos. La decisión sobre el amparo sigue pendiente.

B) Los 193 restos localizados en 49 fosas clandestinas en San Fernando, Tamaulipas

67. En abril de 2011 la prensa mexicana reportó el descubrimiento de 43 restos en una fosa clandestina en el municipio de San Fernando, Tamaulipas. Después de dicho evento comenzó una cadena de hallazgos de más fosas con restos mortales. La cifra oficial es de **49 fosas clandestinas con 193 restos de personas víctimas de ejecución arbitraria.** La prensa ha informado que las víctimas fueron asesinadas de manera extremadamente violenta y la mayoría de los restos presentan rastros de tortura.
68. Los restos encontrados en estas fosas pertenecen tanto a nacionales mexicanos como a extranjeros. Sin embargo, en ambos casos se trataba en su mayoría de **migrantes que se estaban desplazando rumbo a Estados Unidos.** En un afán de frenar la presión internacional, en un principio, sin haber realizado ninguna prueba científica, el gobierno mexicano negó que hubiera personas migrantes. En la actualidad, tanto las autoridades como los familiares coinciden en que los restos encontrados en estas fosas están relacionados con el secuestro masivo de camiones, cuyos pasajeros fueron ejecutados y sus cuerpos arrojados a las mencionadas fosas. En este caso, como en el anterior, se considera que

⁵⁶ Art. 39 de la Ley de la CNDH, del 29 de junio de 1992.

hubo una participación, ya sea directa u en forma de omisión, de funcionarios y servidores públicos. En este sentido, a través de la Ley de Libertad de Información de Estados Unidos (FOIA, por sus siglas en inglés), recientemente se tuvo acceso a informes proporcionados por la organización *National Security Archive* (NSA) que contienen información derivada de una serie de cables desclasificados que funcionarios estadounidenses enviaron de México a Washington entre 2010 y 2012.⁵⁷ De estos informes se desprende que las autoridades estaban informadas de los crímenes cometidos por el grupo criminal de los Zetas en San Fernando, y también se menciona la colusión de funcionarios municipales, estatales y federales mexicanos con los criminales (la sospecha incluye a los ex gobernadores Manuel Cavazos Lerma⁵⁸, Tomás Yarrington Ruvalcaba⁵⁹ y Eugenio Hernández Flores).⁶⁰ Es evidente que la existencia de lazos tan estrechos entre autoridades y grupos criminales facilita la **total impunidad** que existe con respecto a los crímenes cometidos contra migrantes.⁶¹ Tampoco en el caso de las 49 fosas de San Fernando la identificación de los restos se ha llevado a cabo conforme a los estándares internacionales y los familiares han visto atropellados sus derechos a la verdad, a la justicia y a la reparación.

B.1) Caso de los migrantes guatemaltecos localizados en las fosas clandestinas de San Fernando

69. A finales de octubre del 2012 y principios de noviembre de ese mismo año, la PGR realizó la identificación de al menos siete migrantes guatemaltecos que supuestamente habían sido localizados en las fosas clandestinas de San Fernando, Tamaulipas. Las familias fueron notificadas por teléfono a través de un servidor público del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, quien mencionó que “el gobierno mexicano incineraría los restos para poder mandarlos a Guatemala y que ellos nada podían hacer al respecto”. **Las familias manifestaron su oposición ante la cremación, al igual que señalaron que ellos no tenían la certeza sobre la identificación que se había realizado** porque no les habían dado información ni documentación que acreditara dicha identificación, ni se les había informado sobre las circunstancias de la muerte.
70. El primero de noviembre del 2012, a través de un correo electrónico, se informó a la Viceministra de Guatemala, y se requirió su colaboración para que los restos de los guatemaltecos no fueran cremados. Por otro lado, el 2 de noviembre de 2012, se envió un correo electrónico al personal de la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala, solicitando su colaboración para impedir la cremación. Finalmente, el 5 de noviembre de 2012, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho solicitó medidas cautelares urgentes ante la CNDH para prevenir la cremación

⁵⁷ <http://migracionabierta.files.wordpress.com/2013/11/pdf-proceso-1931-pp16-19.pdf>

⁵⁸ Ha sido dos veces Diputado Federal; fue Senador de la República y Gobernador de Tamaulipas de 1993 a 1999, actualmente y por segunda vez es Senador por Tamaulipas.

⁵⁹ Ex alcalde de Matamoros, Tamaulipas de 1993 a 1995, y ex gobernador de Tamaulipas de 1999 a 2004.

⁶⁰ Es un político mexicano del Partido Revolucionario Institucional. Fue gobernador de Tamaulipas de 2005 a 2010; Presidente Municipal de Ciudad Victoria de 2001 a 2004; Diputado Federal por Victoria en el 2000, así como Coordinador del Comité de Financiamiento del candidato a gobernador Tomas Yarrington.

⁶¹ <http://carteldelnarco trafico.com/2013/11/21/masacre-de-migrantes-pasa-en-las-narices-de-autoridades-mexicanas-revelan-documentos-clasificados-de-eu/>.

de dichos restos. **La CNDH no realizó ninguna actuación para impedir dicha cremación.**

71. Ante la falta de actuación de la CNDH, el 30 de noviembre de 2012 se solicitó a la PGR que detuviera la cremación. La Procuradora respondió que la comunicación se debería mantener con la entonces Subprocuradora de Derechos Humanos. Esta última contestó mediante correo electrónico fechado el 1° de diciembre de 2012, que **los restos habían sido cremados** a las 15:40 horas de ese mismo día y que por lo mismo era imposible atender dicha solicitud. Subrayó que los derechos humanos de las personas habían sido respetados.
72. Los primeros días de diciembre de 2012 las familias guatemaltecas recibieron una llamada por parte de un servidor público de la República de Guatemala, quien mencionó que debían estar presentes el día 6 de diciembre de 2012 en el domicilio del Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala para recibir las cenizas de sus familiares. El jueves 6 de diciembre de 2012 al menos a siete familias guatemaltecas **les fueron entregadas las cenizas de sus familiares, sin que se les explicara la forma en la que se había realizado la identificación de su familiar y sin entregarles documentación que acreditara dicha identificación, ni información o documentación sobre las circunstancias del fallecimiento.**
73. A la luz de lo anterior, el 11 de enero de 2013 algunas familias suscribieron un escrito dirigido a la Subprocuraduría de Derechos Humanos de la PGR de México, solicitando ser reconocidos en su calidad de víctima dentro de la investigación ministerial correspondiente, autorizando a abogados y a personas de confianza, y requiriendo que se enviara, a través de la Cancillería de Guatemala y/o de las personas de su confianza, la información y documentación relacionada con la identificación de su familiar, con los motivos de la cremación de los restos y con las circunstancias de la muerte.
74. El 31 de enero de 2013, a través de los oficios PGR/SEIDO/CA/0043/2013 y PGR/SEIDO/CA/0042/2013, se **notificó a las familias que la información y documentación solicitada era estrictamente reservada. Asimismo, se les negó la posibilidad de contar con representación jurídica y no se les reconoció su calidad de víctimas.** Por último, la PGR mencionó que sólo la Embajada o el Consulado de Guatemala en México puede intervenir en la repatriación de los restos de sus connacionales, por encima incluso de los mismos familiares.

B.2) Caso de los migrantes salvadoreños localizados en las fosas clandestinas de San Fernando

75. En marzo de 2011, dos migrantes salvadoreños salieron cada uno por su cuenta de El Salvador hacia los Estados Unidos. En ambos casos la Fiscalía General de El Salvador notificó a las familias de la supuesta identificación de sus familiares en las fosas de San Fernando, Tamaulipas. A los familiares de una de las personas migrantes se les notificó en julio de 2012, mientras que a la madre de otra persona migrante se le notificó en diciembre de 2012.
76. El 19 de febrero de 2013, la Cancillería de El Salvador se comunicó con la madre de una de las dos personas en cuestión para **pedir que expresara su conformidad con la cremación de los restos**

que supuestamente correspondieran a su hijo. La Cancillería de El Salvador manifestó que la incineración de los restos era necesaria para que los restos de su hijo fueran repatriados a El Salvador. La señora se negó a firmar dicha conformidad. La abogada de la Fundación para la Justicia en El Salvador se comunicó con el personal de la Cancillería de El Salvador para exigir una explicación con respecto a la cremación de los restos, y la única respuesta que obtuvo fue que México es el país que está ordenando la cremación de los restos y que El Salvador no podía hacer nada para evitar dicha cremación.

77. Al respecto, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, en conjunto con COFAMIDE, han impulsado diversas acciones jurídicas para impedir la cremación de los restos de personas migrantes de El Salvador. El 20 de febrero de 2013, en audiencia pública con víctimas se pidió al Procurador General de la República que no se cremaran los restos y él públicamente dio la instrucción de que no hubiera más cremaciones; el 21 de febrero de 2013 se solicitaron medidas cautelares urgentes ante la CNDH para que se impidiera la cremación, pero la Fundación nunca obtuvo notificación de que la CNDH hubiera realizado alguna acción de protección; y el 22 de febrero de 2013 se pidió lo mismo al Procurador General de Justicia del Estado de Tamaulipas (PGJ Tamaulipas) por medio de la Procuraduría Social de Atención a Víctimas, que no se llevara a cabo la cremación, aunque tampoco se tuvo respuesta de dicha petición. Asimismo, el 1° de marzo de 2013 se solicitó la adopción de medidas cautelares por parte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) para evitar la incineración/cremación de los restos; y el 8 de mayo y el 10 de junio de 2013 se interpusieron dos demandas de amparo, respectivamente contra la PGR y la PGJ Tamaulipas, para evitar que se realizara cualquier incineración o cremación de los restos, así como para que las instituciones de procuración de justicia reconozcan la calidad de víctima de los familiares. Ninguna de estas acciones produjo resultados apreciables y, en particular, la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO), que pertenece a la PGR, **negó la calidad de víctimas a las familias centroamericanas dentro de las investigaciones ministeriales, no permitiendo que las mismas contaran con representación jurídica y no proporcionándole información, con base en un criterio claramente discriminatorio, ya que esto no es algo que se negaría a ciudadanos mexicanos.** Lo que sí se logró en la segunda demanda de amparo promovida contra la PGJ del Estado de Tamaulipas, fue obtener una suspensión del acto (una especie de medidas cautelares judiciales) donde el juez de amparo ordenó a dicha procuraduría no cremar los restos. Esa acción subsiste.
78. Como se puede apreciar de los párrafos precedentes, la Red Verdad y Justicia ha venido impulsando acciones jurídicas encaminadas a garantizar la protección de las familias de las personas migrantes desaparecidas. De acuerdo con lo señalado, en un principio la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho **solicitó la adopción de medidas cautelares a la CNDH para impedir la cremación de los restos exhumados tanto en el caso de los migrantes guatemaltecos como en el caso de migrantes salvadoreños.** No obstante, **en ambas ocasiones, este pedido no produjo resultados, tanto que a finales de noviembre de 2012, se procedió a la incineración de al menos**

7 restos mortales en el caso de los migrantes guatemaltecos.⁶²

79. Como se anticipó, ante la ineficacia de la acción de la CNDH, se solicitó la adopción de medidas cautelares por parte de la CIDH, la cual pidió mayor información sobre el tema de las personas migrantes de El Salvador con el objetivo de estudiar la posibilidad de dictar medidas cautelares ante la incineración de restos y la falta de reconocimiento de la calidad de víctima de las familias, considerando que dichos hechos pueden conllevar a una violación del derecho a la integridad personal tal y como reconocido por el Art. 5 de la Convención Americana de Derechos Humanos para las familias. En este sentido hubo un intercambio de comunicaciones con la CIDH, que también solicitó datos relativos a los casos mencionados al gobierno de México que, lamentablemente, no proporcionó información clara y precisa. **Hasta la fecha la CIDH sigue estudiando el caso.**
80. En el caso específico de dos personas migrantes salvadoreñas identificadas en las fosas de San Fernando, ante la ineficacia de las medidas cautelares solicitadas ante la CNDH y la CIDH, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho interpuso **dos demandas de amparo, respectivamente en contra de la PGR y de la PGJ Tamaulipas**, con el objetivo de que se reconozca a los familiares la calidad de víctimas en el marco de las averiguaciones previas relacionadas con la investigación de los crímenes perpetrados en conexión con las fosas de San Fernando; e impedir la cremación de los restos mortales allí exhumados. Así, se logró obtener la suspensión provisional y definitiva para que todos los restos encontrados en las fosas de San Fernando, y que no han sido identificados, no puedan ser trasladados ni incinerados sin consentimiento de las familias. Por otro lado, también a través de una reunión que se tuvo con el Procurador General de la República se logró que éste girara la instrucción de prohibir cualquier incineración de restos sin la autorización de las familias. Sin embargo, dicha instrucción no es vinculante para las procuradurías locales.
81. Finalmente, en uno de los juicios iniciado por la demandas de amparo, el Juez Décimo de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal dictó sentencia el 10 de octubre de 2013, **afirmando no reconocer el interés legítimo de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho para promover dicha demanda de amparo.**⁶³ La sentencia establece que el juicio se sobresee, es decir, se deja sin materia por lo que consiste en la posible cremación de restos humanos de los familiares de las quejas debido a que la autoridad había negado que existiera una orden de cremación respecto dichos restos, y debido a que sólo existe la palabra de una de las quejas, quien fue llamada por Cancillería de El Salvador para ser notificada de la orden de cremación de los restos de su familiar. En la sentencia de amparo se hace referencia al Convenio de la Comisión Forense entre la PGR con organizaciones de la sociedad civil⁶⁴ como una respuesta a la solicitud de acceso a la justicia de los familiares. Sin embargo, dicha Comisión Forense surgió del empeño de las mismas

⁶² *Supra* párr. 69-71.

⁶³ Juzgado Décimo de Distrito de Amparo en Materia Penal en el Distrito Federal, juicio de amparo No. 469/2013-II-E, sentencia del 10 de octubre de 2013.

⁶⁴ *Supra* párr. 41-42.

organizaciones y comités de familiares que solicitaron la protección judicial, evidenciando así la carencia de mecanismos propios del poder judicial para resolver estos casos y la necesidad de involucrar a la sociedad civil en estos avances. Cabe mencionar que el Convenio de la Comisión Forense no está relacionado con el poder judicial de México, por lo que resulta contradictorio que lo tome como una respuesta viable ante las peticiones de las quejas. La segunda demanda de amparo sigue pendiente.

82. Parece evidente que en el caso de las averiguaciones previas en México, **se niega a las familias de las personas migrantes desaparecidas contar con representación jurídica dentro del proceso de identificación y repatriación de restos mortales**. Estas condiciones desgastan psicológicamente a las familias de las personas migrantes supuestamente identificadas. En una gran cantidad de casos el único documento que reciben las familias es el acta de defunción, que evidentemente tiene un significado nulo, debido a la total falta de claridad con respecto al proceso de identificación de los restos.
83. Las prácticas descritas en los párrafos precedentes resultan además patentemente contrarias a lo establecido por el Art. 21 de la Ley General de Víctimas, que dispone que “el Estado, a través de las autoridades respectivas, tiene la obligación de iniciar, de inmediato y tan pronto como se haga de su conocimiento, todas las diligencias a su alcance para determinar el paradero de las personas desaparecidas. Toda víctima de desaparición tiene derecho a que las autoridades desplieguen las acciones pertinentes para su protección con el objetivo de preservar, al máximo posible, su vida y su integridad física y psicológica. Esto incluye la instrumentación de protocolos de búsqueda conforme a la legislación aplicable y los Tratados Internacionales de los que México sea Parte. Esta obligación, incluye la realización de las exhumaciones de cementerios, fosas clandestinas o de otros sitios en los que se encuentren o se tengan razones fundadas para creer que se encuentran cuerpos u osamentas de las víctimas. Las exhumaciones deberán realizarse con la debida diligencia y competencia y conforme a las normas y protocolos internacionales sobre la materia, buscando garantizar siempre la correcta ubicación, recuperación y posterior identificación de los cuerpos u osamentas bajo estándares científicos reconocidos internacionalmente. Los familiares de las víctimas tienen el derecho a estar presentes en las exhumaciones, por sí y/o a través de sus asesores jurídicos; a ser informadas sobre los protocolos y procedimientos que serán aplicados; y a designar peritos independientes, acreditados ante organismo nacional o internacional de protección a los derechos humanos, que contribuyan al mejor desarrollo de las mismas. Una vez plenamente identificados y realizadas las pruebas técnicas y científicas a las que está obligado el Estado y que han sido referidas en esta Ley y en los códigos de procedimientos penales, *la entrega de los cuerpos u osamentas de las víctimas a sus familiares, deberá hacerse respetando plenamente su dignidad y sus tradiciones religiosas y culturales. Las autoridades competentes, a solicitud de los familiares, generarán los mecanismos necesarios para repatriar los restos de las víctimas ya identificados, de conformidad con lo que establezca el Reglamento de esta Ley. En caso necesario, a efecto de garantizar las investigaciones, la autoridad*

*deberá notificar a los familiares la obligación de no cremar los restos, hasta en tanto haya una sentencia ejecutoriada. Las autoridades ministeriales tampoco podrán autorizar ni procesar ninguna solicitud de gobierno extranjero para la cremación de cadáveres, identificados o sin identificar, hasta en tanto no haya sentencia ejecutoriada. Con independencia de los derechos previstos en esta Ley, el reconocimiento de la personalidad jurídica de las víctimas de desaparición de personas y el procedimiento para conocer y resolver de las acciones judiciales de declaración especial de ausencia por desaparición se sujetarán a lo que dispongan las leyes aplicables, a fin de que las víctimas indirectas ejerzan de manera expedita los derechos patrimoniales y familiares del ausente para salvaguardar los intereses esenciales del núcleo familiar”.*⁶⁵

84. Asimismo, lo arriba mencionado ilustra de manera clara también la evidente **descoordinación entre las mismas instituciones de procuración de justicia en México**. En el caso específico de las fosas clandestinas de San Fernando, tanto la PGR como la PGJ Tamaulipas abrieron expedientes para investigar los hechos. Hasta la fecha no se sabe el criterio que se ha utilizado para que 120 restos fueran puestos a disposición de la PGR y los restantes 72 cuerpos fueran puestos a disposición de la PGJ Tamaulipas. Dicha división ha tenido consecuencias negativas en el suministro de información a las familias. En el caso de personas migrantes salvadoreñas donde se notificó a una madre la identificación de su hijo en las fosas de San Fernando, la señora solicitó mayor información ante la PGR, que respondió que el cuerpo de su hijo no se encontraba dentro de los restos localizados en San Fernando. Al solicitar la misma información ante la PGJ Tamaulipas, dicha institución respondió que ellos tenían unos restos que podrían pertenecer a una persona de El Salvador, pero no sabían si los mismos correspondían a la persona migrante citada. En este caso, la madre de la persona migrante desaparecida recibió así noticias totalmente contradictorias: por un lado se le notificó que los restos mortales de su hijo habían sido encontrados en las fosas de San Fernando. Por otro lado, PGR negó que así fuera, mientras PGJ Tamaulipas afirmó que existía dicha posibilidad. Es evidente que estas contradicciones por parte de las autoridades mexicanas infligen un grave sufrimiento a la señora en cuestión. Al parecer, la PGJ Tamaulipas tiene a su disposición ciertos restos de las fosas de San Fernando, pero las identificaciones las realiza directamente el área de Servicios Periciales de la PGR. Es decir, la PGR, a través de la Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales, compartió primero con las autoridades salvadoreñas la identificación y no lo hizo con la autoridad (PGJ Tamaulipas) que tiene a su disposición los restos. La identificación, a pesar de que fue realizada por la PGR, no fue incluida dentro de las investigaciones ministeriales que lleva la misma PGR sobre los

⁶⁵ El resaltado es agregado. El Art. 31 de la misma ley establece que “la Federación, los estados, el Gobierno del Distrito Federal o municipios donde se haya cometido el hecho victimizante apoyarán a las víctimas indirectas con los gastos funerarios que deban cubrirse por el fallecimiento de la víctima directa cuando la causa de la muerte sea homicidio. Estos gastos incluirán los de transporte, cuando el fallecimiento se haya producido en un lugar distinto al de su lugar de origen o cuando sus familiares decidan inhumar su cuerpo en otro lugar. *Por ningún motivo se prohibirá a las víctimas ver los restos de sus familiares, si es su deseo hacerlo. Si los familiares de las víctimas deben desplazarse del lugar en el que se encuentran hacia otro lugar para los trámites de reconocimiento, se deberán cubrir también sus gastos.* El pago de los apoyos económicos aquí mencionados, se gestionará conforme lo establezcan las normas reglamentarias aplicables” (el resaltado es agregado).

hechos.

B.3) Caso de un migrante mexicano localizado en las fosas clandestinas de San Fernando

85. La falta de acceso a la justicia y re-victimización en casos de desaparición y ejecución, no son exclusivamente hacia la población migrante. Esta es una realidad que toca también a las y los mexicanos. Además de los casos arriba referidos la Fundación para la Justicia ha documentado el caso de un migrante mexicano cuya familia ha sufrido las mismas consecuencias que las familias de Guatemala y El Salvador. El 27 de marzo de 2011, un joven salió de la zona central del país rumbo a Matamoros, Tamaulipas, con el objetivo de cruzar la frontera hacia los Estados Unidos. Una persona que iba en el mismo autobús de pasajeros, llamó a la familia diciendo que el migrante había sido secuestrado y que se había quedado su celular en el autobús. La familia pudo comunicarse con militares destacamentados en San Fernando para avisar del secuestro, pero los militares dijeron que no podían hacer nada y que desconocían los hechos.
86. El 30 de marzo de 2011, después de tres días sin conocer su suerte y paradero, la familia interpuso una denuncia ante la agencia 4 del Ministerio Público en Matamoros, Tamaulipas. Pocos días después la familia se enteraría por los medios de comunicación del hallazgo de fosas clandestinas en el municipio donde su familiar había sido secuestrado. Tanto por la llamada como por la denuncia las autoridades supieron de los hechos y no hicieron absolutamente nada para buscarlo.
87. En el mes de septiembre de 2012 la familia del joven fue notificada de la identificación de sus restos, los cuales habían sido localizados de las fosas de San Fernando. A pesar de distintos intentos de la familia por obtener información relacionada con la identificación de su familiar, la obtención de dicha información ha sido muy complicada y hasta la fecha no se ha respetado el deseo de la familia a que se practique un dictamen nuevo por especialistas forenses de su confianza,⁶⁶ debido a que los familiares tienen varias dudas relacionadas con la identificación y las circunstancias de la muerte.
88. En este caso ha transcurrido más de un año y medio desde la notificación de la supuesta identificación del joven. Sin embargo, no se ha registrado avance alguno en la entrega de información a la familia. La PGJ Tamaulipas está a cargo de la investigación ministerial. A la luz de la inseguridad existente en el Estado de Tamaulipas debido a las altas tasas de criminalidad, los familiares y los expertos forenses se sienten muy inseguros en trasladarse a dicho lugar. Por ello, se ha solicitado el traslado de los restos y de la información a la Ciudad de México, pero esto ha resultado prácticamente imposible.
89. Para la familia la **falta de información y de respuestas por parte de México, ha implicado un grave deterioro en su salud física y mental**. Las vidas de los padres prácticamente se paralizaron y resienten enfermedades provocadas por los nervios, la ansiedad y la angustia de no tener resultados claros sobre el paradero de su hijo.

⁶⁶ Esto hasta la creación de la Comisión Forense de la cual se habló *supra* párr. 41-42.

90. A pesar de que la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho ha interpuesto **quejas ante la CNDH con respecto a las fosas clandestinas de San Fernando, hasta la fecha no existen ningún pronunciamiento de la máxima instancia nacional en materia de derechos humanos sobre el tema.**

C) El caso de los 49 torsos encontrados en la carretera de Cadereyta, Nuevo León

91. En mayo de 2012 se encontraron **49 torsos al borde de la carretera en Cadereyta, Nuevo León. Dichos torsos corresponden a 42 hombres y 7 mujeres.** Sin tener ninguna información sobre la identidad de las víctimas, las primeras versiones oficiales manifestaron abiertamente que dichos restos correspondían a miembros de grupos del crimen organizado,⁶⁷ lo cual hubiera explicado la brutalidad utilizada en contra de las víctimas.

92. Tanto la PGJ de Nuevo León como la PGR se encuentran integrando una investigación ministerial sobre dichos sucesos. Los restos están a disposición de la procuraduría local pero cabe manifestar que la PGR ha prestado apoyo técnico y científico para la identificación de dichos restos.

93. Hasta julio de 2013 se hizo pública la identificación de los restos de cinco personas cuyos torsos fueron encontrados en las mencionadas circunstancias. Estas personas eran de nacionalidad mexicana y costarricense. Ante dichas identificaciones **no debe descartarse la posibilidad de que entre los restos se encuentren más personas migrantes centroamericanas** y que se trate de otra ejecución extrajudicial masiva en contra de personas migrantes en su tránsito por México.

94. La Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho junto con COFAMIPRO han documentado casos donde las familias han acudido a denunciar los hechos a la Cancillería de Honduras, y no se registra ningún avance o impulso por parte de la misma para que México responda. Ante la inexistencia de mecanismos de acceso a la justicia y la falta de atención de las instituciones del Estado, las familias sufren la angustia de no tener una respuesta clara sobre el paradero de sus familiares.

95. Finalmente, a pesar de que la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho ha interpuesto **quejas ante la CNDH también con respecto a la masacre de Cadereyta, Nuevo León, hasta la fecha la máxima instancia nacional en materia de derechos humanos no se ha pronunciado sobre el tema.**

96. De todo lo anterior, se desprende la existencia de **malas prácticas en la investigación penal, en el trabajo forense y en la identificación de restos mortales encontrados en fosas clandestinas.** En relación a las malas prácticas se puede indicar que: a) **no existe un criterio claro para definir la competencia federal o local con respecto a los hechos,** en el sentido de que 120 restos se encuentran a disposición de la PGR y otros 72 se encuentran a disposición de la PGJ Tamaulipas, y

⁶⁷ Hallan en Cadereyta, NL, 49 personas decapitadas, La Crónica: <http://www.cronica.com.mx/notas/2012/660740.html>.
Informe de seguimiento al Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias – febrero de 2014

por ello la investigación y **el trato de dichos restos no ha sido uniforme**; b) **no se ha reconocido la calidad de víctima a las familias centroamericanas dentro de las investigaciones ministeriales**; c) no hay claridad sobre las identificaciones, y **no se ha proporcionado información ni documentación a los familiares que acredite la identificación**; d) se han **cremado-incinerado algunos de los restos de personas migrantes centroamericanas supuestamente identificadas en las fosas de San Fernando**; e) **falta coordinación entre las instituciones de procuración de justicia mexicanas**, que han dado respuestas contradictorias en más de una ocasión respecto a un mismo hecho; y f) **falta coordinación entre las autoridades mexicanas y centroamericanas respecto a la búsqueda de personas migrantes desaparecidas**.

Recomendaciones

Establecer mecanismos eficaces, **al interior de las procuradurías de justicia, que permitan contar con metodologías aplicadas para investigar casos de graves violaciones de los derechos humanos**, así como homicidios y desapariciones que estén relacionados con la delincuencia organizada. Garantizar el **cruce de información entre agentes del ministerio público, peritos y policías**; establecer reuniones de planeación y estrategia de investigación con otras áreas de las procuradurías y con otras procuradurías de la República mexicana para detectar y combatir ciertos *modi operandi* en el país. Utilizar **métodos científicos en la investigación penal y mejorar los servicios de investigación criminal**.

Asegurar todos los **recursos humanos y financieros, así como las condiciones necesarias para que la Comisión Forense establecida por el Convenio entre PGR, EAAF y asociaciones de la sociedad civil pueda llevar a cabo su labor de manera eficaz**.

Tomar todas las medidas necesarias para que **no se incineren los restos mortales exhumados que podrían pertenecer a personas desaparecidas sin haberlos antes identificado de manera científica y de acuerdo con los estándares internacionales, y si no se cuenta con el consentimiento de la familia**.

Establecer un **registro nacional de restos sin identificar**, donde se evidencie cuáles de ellos podrían pertenecer a personas migrantes de acuerdo con el *modus operandi*, el lugar de ubicación de los restos.

Establecer **mecanismos eficaces de alcance transnacional para el intercambio de información sobre la identificación de los restos mortales de personas migrantes desaparecidas, y adoptar todas las medidas para asegurar el respeto de los restos mortales y su traslado a los países de origen**, tomando en cuenta las creencias y costumbres de las familias concernidas a partir de experiencias ya probadas como las implementadas por el EAAF.

Asegurar que **las instituciones públicas de protección de los derechos humanos, inclusive la CNDH, garanticen los derechos de las víctimas de violaciones a derechos humanos y sus familiares en los procedimientos y las resoluciones que se emitan**, sobretudo en el sentido de que se le escuche y se garantice su participación. Además garantizar que estas instituciones **investiguen los hechos de acuerdo con los estándares internacionales en la materia, en aras de establecer y dar a conocer públicamente la verdad histórica sobre los hechos analizados**.

4. Violaciones padecidas por parte de los familiares de las personas migrantes ejecutadas

97. De los párrafos anteriores se desprende que la **falta de información e incluso el trato** que reciben los

familiares de una persona migrante víctima de ejecución provocan en ellos **daños psicológicos traducidos en estados de angustia, depresión, frustración y dolor grave** que pueden calificarse de **tratos crueles, inhumanos o degradantes**. Cabe señalar que a la base de este trato, además de la poca información que reciben las familias, se encuentra una motivación discriminatoria en los funcionarios por la condición económica de las víctimas y sus familiares, así como por su nacionalidad. Si bien los ejemplos arriba relatados conciernen a los tres casos de masacres de migrantes principalmente conocidos, debe destacarse que se trata de una **situación generalizada**, en la que se encuentran **todos los familiares de personas migrantes desaparecidas y potencialmente víctimas de ejecuciones arbitrarias**.

98. Dentro de las principales acciones que producen o agravan la afectación psico-emocional de los familiares están: **las numerosas falencias en los programas de exhumación e identificación de los restos mortales**. En particular, los referidos **casos de identificación errónea, cremación de restos sin que la familia tuviera certeza de la identidad de la persona fallecida; una comunicación casi inexistente entre autoridades y familias de las personas desaparecidas; el no reconocimiento de la calidad de víctimas a las familias de migrantes desaparecidos; y las dificultades extremas para acceder a la información relativa a los procesos de exhumación e identificación**, que resulta en **una fuente de profunda angustia y sufrimiento para las familias y en una violación continúa del derecho a la verdad**. Los casos que se han descrito en este informe ejemplifican lo anterior. Hasta el momento el gobierno mexicano no ha llevado a cabo un plan para atender de manera integral a estas víctimas, darles acceso a la justicia y brindarles la atención, apoyo y reparación integral de acuerdo con lo establecido por la Ley General de Víctimas y los tratados internacionales ratificados por México.
99. Asimismo, de los casos arriba referidos, resulta evidente la **ineficacia de los procesos de amparo como medio para defender los derechos de las víctimas**. La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011 planteó un nuevo escenario en México para la defensa de los derechos humanos. Por primera vez, desde el ámbito constitucional, se establecía la posibilidad de que una violación de los derechos humanos pudiera ser objeto de reclamo directamente ante un juez de distrito, independientemente de la etapa procesal en que se hubiera cometido. De los principales problemas que la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho ha documentado sobre violaciones al debido proceso en contra de las víctimas, se encuentran aquellas relacionadas con el derecho a la verdad (identificación científica de restos de migrantes masacrados, información a los familiares sobre los procesos de identificación de los restos, entrega correcta de restos, derecho a ver los restos y a enterrarlos conforme a sus costumbres), derecho a contar con peritos independientes, derecho a comparecer como víctima en la investigación, a que se le haga de su conocimiento la misma y formar parte de ella, a tener copias del expediente y a contar con representantes legales en México. Este tipo de violaciones se han dado en la etapa de la investigación penal, principalmente ante la PGR.
100. Así, se ha utilizado el juicio de amparo para reclamar las violaciones, pero los tribunales mexicanos han demostrado cierta tibieza ante estos casos que son novedosos para ellos. En este sentido, no puede

ser un recurso efectivo el juicio de amparo, para reclamar violaciones al debido proceso de las víctimas en la etapa de investigación, si el mismo amparo llega a tardarse hasta más de siete meses⁶⁸ para resolver de manera definitiva si las víctimas tienen derecho a contar con representantes legales, a tener el estatus de víctimas y a ejercer todos los derechos que de ello se desprenden. Asimismo, los casos arriba mencionados ponen de manifiesto que los **familiares de personas migrantes centroamericanas desaparecidas y/o ejecutadas en su tránsito por México se encuentran en una situación de completa desventaja ante las instituciones de procuración e impartición de justicia mexicanas. Los familiares no residen en este país ni cuentan con las posibilidades para trasladarse a México.**

101. Así, es de resaltar que **el acceso a la justicia continúa siendo extremadamente dificultoso, cuando no imposible para las familias de las personas desaparecidas.** En este sentido, la documentación recopilada por la Red Regional Verdad y Justicia pone de manifiesto las dificultades y obstáculos en el acceso a la justicia de los familiares de las personas migrantes víctimas de desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales. **Existe una evidente limitante para las personas migrantes y sus familiares para acceder a la justicia, sobre todo por su condición de persona migrante en territorio mexicano.** La Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, organización coordinadora de la Red que suscribe el presente informe, ha documentado varias complicaciones y dificultades encontradas por los familiares de personas migrantes desaparecidas para poder acudir ante las instituciones de procuración de justicia no sólo mexicanas sino también centroamericanas. Es menester mencionar que la dificultad para acudir ante las instituciones de procuración de justicia existe para los familiares de víctimas mexicanas, pero aumenta exponencialmente para los familiares de personas migrantes desaparecidas o ejecutadas de Centroamérica.
102. Existe de igual forma un criterio **discriminatorio** por parte de las autoridades mexicanas al **no reconocer la calidad de víctima de las personas con nacionalidad centroamericana, restringiendo su derecho a estar informados de las investigaciones relacionadas con sus seres queridos, así como tener la oportunidad de proporcionar la información que consideren relevante para las investigaciones y contar con una representación jurídica.**
103. En la mayoría de los casos analizados por la Red Regional Verdad y Justicia quedó comprobado que **los familiares de personas migrantes desaparecidas y/o ejecutadas no reciben atención psicológica, asesoría jurídica, ni ningún tipo de medida de apoyo de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en la Ley General de Víctimas.**

⁶⁸ Ver el caso referido *supra* párr. 81, donde pasaron cuatro meses antes de que se dictara sentencia y sigue pendiente el proceso de la etapa de apelación.

Recomendaciones

Asegurar que el **juicio de amparo sea accesible y efectivo para familiares de personas migrantes ejecutadas** y se tramite sin demoras.

Asegurar que se **reconozca la calidad de víctimas a los familiares de las personas migrantes desaparecidas en los procedimientos ante las autoridades mexicanas**, y **garantizar su acceso a la información relativa a la búsqueda, investigación y, en caso de fallecimiento, identificación de los restos mortales de sus seres queridos**.

Establecer, junto con las familias y las organizaciones de la sociedad civil, **un plan de atención integral – que incluya atención médica, psicológica y económica – para los familiares de las personas migrantes desaparecidas y/o ejecutadas**, que establezca una coordinación con los países de Centroamérica para que se incluyan a las familias cuyos familiares desaparecieron o fueron ejecutados en México.

5. Ausencia de mecanismos para investigar de manera eficaz graves violaciones de los derechos humanos de las personas migrantes

104. Además de las tres grandes masacres que involucran a población migrante arriba mencionadas, en México se producen cada año cientos de ejecuciones arbitrarias, con respecto a las cuales no se cuenta siquiera con una estadística clara. La ausencia de estadísticas hace ver la poca importancia que México ha dado a esta problemática. Si la CNDH señaló que en un periodo de un año se secuestraron cerca de 20.000 migrantes, era de esperarse que México llevara a cabo toda una estrategia para prevenir y para investigar estos hechos, y sobre todo para proteger esta población. Esto no ha sucedido. A través de los albergues y casas del migrante atendidas por la iglesia católica, se siguen registrando decenas de casos de secuestros, desapariciones, violaciones sexuales, ejecuciones y extorsiones contra migrantes. Queda de toda evidencia que México no protege esta población.
105. Por cierto, la actuación de México para **investigar estas violaciones resulta claramente insuficiente**. En particular, entre los principales obstáculos a las investigaciones cabe mencionar la **demora en iniciar las investigaciones**; la **renuncia de responsabilidades por parte del Ministerio Público**; la **falta de coordinación entre autoridades**; la **delegación de tareas investigativas a los familiares**; y la **corrupción de agentes a cargo de las investigaciones, con relativa pérdida de confianza de las familias**.
106. En los casos de las tres masacres arriba analizadas, los diferentes niveles de las autoridades mexicanas (federal y estatal), en lugar de unirse y adoptar una sola estrategia para investigar los hechos, han adelantado **cada uno por su cuenta la investigación, sin que haya una real colaboración o equipo unificado para investigar qué fue lo que sucedió**. Las estrategias divididas de investigación no dan los resultados esperados y México lleva a cabo investigaciones parciales, sin tomar en cuenta qué factores permitieron que estos crímenes se cometieran, dónde está la acción u

omisión de los servidores públicos, y cómo operan los grupos del crimen organizado para perpetrar la masacre de cerca de 314 migrantes (sumando las víctimas de los tres casos de masacres aquí analizados). **México no puede aplicar la misma metodología para investigar un homicidio singular cuando se trata de un número tan elevado de víctimas, sobre todo cuando se incluyen a personas migrantes**, que se encuentran en un estado de total indefensión mientras cruzan el territorio mexicano.

107. La ineficacia de las investigaciones en casos de ejecuciones de personas migrantes se traduce en los **escasos resultados en términos de juzgamiento y sanción de personas acusadas de graves violaciones de los derechos humanos y, en general, en un estado de impunidad**. Como lo expresó el Relator Especial en sus observaciones preliminares de mayo de 2013, en México existe una “impunidad sistemática y endémica”.⁶⁹
108. En el caso de las fosas clandestinas descubiertas en San Fernando, Tamaulipas, donde se localizaron los restos mortales de 72 personas, a la fecha, 17 servidores públicos han sido consignados, de los cuales 7 están siendo procesados (en etapa de instrucción) por 7 delitos; mientras que 10 fueron puestos en libertad.⁷⁰
109. Para los **familiares de personas migrantes desaparecidas o ejecutadas, el acceso a la investigación es prácticamente imposible**. La Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho ha documentado cerca de 344 casos de migrantes desaparecidos en los cuales las familias no sabían a dónde acudir. En los países de origen las familias son orientadas para que acudan a las Cancillerías –oficinas de relaciones exteriores- a denunciar el caso de desaparición. Sin embargo, lejos de que eso facilite la representación de sus derechos en México, dificulta en gran medida que exista una respuesta efectiva, ya que **las peticiones o solicitudes quedan en trámites diplomáticos que casi nunca llegan a la instancia competente para investigar o buscar, además de que las instancias consulares han probado ser sumamente burocráticas y lentas en sus trámites**.⁷¹ Se

⁶⁹ Observaciones preliminares de mayo de 2013, *supra* nota 2, párr. 1.2.

⁷⁰ <http://www.terra.com.mx/noticias/articulo/1090165/Cronologia+de+los+hallazgos+de+177+cadaveres+en+San+Fernando.htm>; y <http://archivo.elheraldo.hn/Mundo/listado-nota/Ediciones/2011/04/14/Noticias/Detienen-16-policias-complices-de-Zetas>.

⁷¹ El principio 12 (d) de los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones (adoptados por la Asamblea General mediante resolución No. 60/147 del 16 de diciembre de 2005) establece que los Estados deben: “utilizar todos los medios jurídicos, diplomáticos y consulares apropiados para que las víctimas puedan ejercer su derecho a interponer recursos por violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o por violaciones graves del derecho internacional humanitario”. Asimismo, el Art. 14 de la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas establece que “los Estados partes se prestarán todo el auxilio judicial posible en lo que respeta a cualquier procedimiento penal relativo a un delito de desaparición forzada, inclusive el suministro de todas las pruebas necesarias para el proceso que obren en su poder. El auxilio judicial estará subordinado a las condiciones previstas en el derecho interno del Estado Parte requerido o en los tratados de cooperación judicial aplicables, incluidos, en particular, los motivos por los que el Estado Parte requerido puede denegar dicho auxilio o someterlo a determinadas condiciones”. El Art. 15 del mismo tratado reza “Los Estados Partes cooperarán entre sí y se prestarán todo el auxilio posible para

requieren mecanismos donde sean los fiscales o los jueces de los diferentes países los que tengan comunicación directa entre sí.

110. **Se desconoce si existe una investigación o una búsqueda por parte del gobierno mexicano sobre los casos que han sido denunciados ante Relaciones Exteriores o Ministerios Públicos de los Estados centroamericanos.** Asimismo, se ha tenido conocimiento de que el gobierno mexicano en muchas ocasiones en vez de abrir una averiguación previa en la que se realice la búsqueda de las personas desaparecidas, se limita a hacer pública la foto en una página de internet que cuenta con miles de fotografías, o en el mejor de los casos a levantar una acta circunstanciada que no conlleva la obligación de investigar la comisión de un delito. Por otro lado, en aquellos casos donde exista una investigación ministerial (averiguación previa) en la que se tenga conocimiento que una persona migrante ha sido víctima de algún delito (e.g. desaparición forzada, ejecución extrajudicial o tortura) y en la que se estén investigando los hechos, existen no sólo el **evidente problema de la ubicación física de las familias que están en Centroamérica, y el de las autoridades que se encuentran en México, sino también el hecho de que la mayoría de las familias son de escasos recursos por lo que es imposible pensar que pueden costearse un viaje a México, o bien, que se les otorgue una visa para entrar a México de forma regular.** De tal forma que la única opción viable para las familias para buscar a sus seres queridos es acudiendo ante las autoridades en sus países que, como se ha repetidamente destacado, no están coordinadas con las autoridades mexicanas y en muchas ocasiones inclusive no realizan ninguna actuación sobre estos casos.
111. Como se ha reiteradamente indicado, las autoridades mexicanas aplican un criterio discriminatorio al **no reconocer la calidad de víctima de las personas con nacionalidad centroamericana, restringiendo su derecho a estar informados de las investigaciones relacionadas con sus seres queridos, negándoles también la oportunidad de proporcionar la información que consideren relevante para las investigaciones y contar con una representación jurídica.** Esto implica denegación de acceso al expediente y, en casos donde se hayan localizado restos mortales, ocultamiento de información sobre la forma en la que se llevó a cabo la identificación (cuestión que genera una gran duda en los familiares sobre si realmente están recibiendo los restos correctos) y sobre las circunstancias de la muerte.
112. La Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho solicitó información a la ahora extinta Províctima con respecto a los procedimientos para reparar el daño para los casos de delitos contra migrantes, particularmente en los casos arriba mencionados de las tres masacres.⁷² El sujeto obligado afirmó que si bien “una de [sus] atribuciones es acompañar a la víctima y ofendido cuando se

asistir a las víctimas de las desapariciones forzadas, así como en la búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, en la exhumación, la identificación de las personas desaparecidas y la restitución de sus restos”. Al respecto cabe señalar que, entre los países centro y norte-americanos, Honduras es Estado Parte a la mencionada Convención.

72 Solicitud de información pública con número de folio 0063300005013 de fecha 1 de abril de 2013.

requiera”, esto no implica que “se cuente con un documento [...] que explique los procedimientos para reparación del daño para los casos de delitos contra migrantes”.⁷³ Esta respuesta sugiere que **las instituciones de México ni siquiera se han planteado la obligación de reparar el daño en casos de graves violaciones de derechos humanos que involucran a migrantes**.⁷⁴ Por cierto, tomando en cuenta las especificidades de estos casos, entre las cuales el alcance transnacional de los mismos, así como la dimensión adquirida por el fenómeno, esta falta es fuente de honda preocupación.

113. Como ya se recordó con anterioridad, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho ha presentado diversas solicitudes para obtener acceso a información pública relativa a los casos aquí mencionados a través del IFAI. Por ejemplo, se preguntó a la PGR cuál era el mecanismo para la identificación de restos de personas migrantes desaparecidas. Las diferentes dependencias de la PGR (Análisis Legislativo, Asuntos Internacionales, Servicios Periciales y la SEIDO) afirmaron respectivamente “no encontrar la información solicitada”, “**NO** contar con información relacionada”,⁷⁵ “no contar con documentos” y “no poseer textos que describan un mecanismo para la identificación de restos de migrantes desaparecidos”.⁷⁶ Con respecto a las tres masacres de migrantes, se preguntó qué mecanismos de identificación habían sido implementados,⁷⁷ a lo cual la Coordinación General de Servicios Periciales aseguró no contar específicamente “**con una guía, manual o protocolo específico para la identificación de cuerpos humanos**”;⁷⁸ y la SEIDO indicó “no contar con la información requerida”.⁷⁹ Respecto a la restitución de restos se solicitó a PGR información general sobre las obligaciones de México y los procedimientos específicos para el envío de restos humanos al extranjero.⁸⁰ El sujeto obligado respondió, después de un recurso de revisión ante el Instituto, que sus dependencias “manifestaron no haber localizado documento alguno relacionado con dicha información”. De igual manera, se **preguntó expresamente sobre la repatriación de los restos identificados implicados en las tres masacres de migrantes, frente a lo cual la PGR clasificó la información como reservada por 12 años**. Así, la PGR alegó que al tratarse de averiguaciones previas se configuraba la reserva dispuesta en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, **sin considerar que la reserva no puede aplicarse en casos de graves violaciones de los derechos humanos** (calificación que debería aplicarse a las tres masacres).

73 Oficio PV/UE/120/2013 de 29 de abril de 2013 (<http://www.provictima.gob.mx/wp-content/uploads/2012/06/PV-UE-RI-120-2013.pdf>).

74 Vale la pena recordar que, entre las varias medidas de reparación previstas por la Ley General de Víctimas de 2013, el Art. 73 establece la “búsqueda de las personas desaparecidas y de los cuerpos u osamentas de las personas asesinadas, así como la ayuda para recuperarlos, identificarlos y volver a inhumarlos según el deseo explícito o presunto de la víctima o las prácticas culturales de su familia y comunidad”. Esta medida es de capital importancia en los casos de graves violaciones de los derechos humanos de personas migrantes aquí relatados.

75 Oficio SJAI/DGAJ/10094/2013 del 30 de junio de 2013.

76 Oficio SJAI/DGAJ/11753/2013 del 10 de septiembre de 2013.

77 Solicitud de información pública con números de folios 0001700103913, 104013 y 104113, ingresadas el 1° de abril de 2013.

78 Oficio SJAI/DGAJ/11528/2013 del 17 de septiembre de 2013, subrayado en el original.

79 Oficio SJAI/DGAJ/8732/2013 del 10 de junio de 2013.

80 Solicitud de información pública con número de folio 0001700103013 del 1° de abril de 2013.

114. La Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho ingresó un recurso de revisión ante el IFAI. Sin embargo, el 1° de octubre de 2013 el Pleno del IFAI, con un voto mayoritario de tres Comisionados contra dos, confirmó la reserva de la averiguación previa de la masacre de San Fernando, argumentando su incompetencia para pronunciarse sobre la existencia de violaciones graves a derechos humanos. Este órgano manifestó estar incapacitado para levantar la reserva decretada por la PGR sobre la información del secuestro, tortura y ulterior ejecución de 72 personas migrantes, porque: *“el IFAI no cuenta con las facultades, la aptitud, la pericia, el conocimiento o el personal para investigar y calificar la existencia de violaciones graves a los derechos humanos o delitos de lesa humanidad. Sin embargo, a partir de lo dispuesto por el último párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFAIPG), es evidente que bastará la declaración de cualquiera de las autoridades competentes, para que el IFAI proceda a determinar la improcedencia de reserva de las investigaciones de violaciones graves de derechos humanos o delitos de lesa humanidad”*.
115. Cabe señalar que tampoco la resolución del IFAI toma debidamente en cuenta que **la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública indica que bajo ninguna circunstancia se podrá reservar la información relativa a graves violaciones de los derechos humanos**. Es sorprendente que el IFAI y la PGR no consideren que las tres masacres aquí analizadas deban calificarse de graves violaciones de los derechos humanos. La Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho promovió juicio de amparo contra la resolución del IFAI, alegando violaciones tanto de disposiciones nacionales como de obligaciones internacionales y subrayando que la imposibilidad de tener acceso a informaciones relativas a la investigación de las tres masacres representa una violación evidente del derecho a la verdad.
116. La ONG Artículo 19 también presentó una solicitud a la PGR para obtener información sobre la masacre de los 72 migrantes. Nuevamente, PGR negó el acceso al expediente y el IFAI confirmó la reserva, argumentando que México no habría participado activamente a la comisión de la masacre y que, por ello, se trataría de “delitos simples” y no de violaciones de los derechos humanos. Artículo 19 ingresó una solicitud de amparo y el juez de primera instancia falló a su favor. Sin embargo, la PGR y el IFAI recusaron el fallo, alegando vicios en el trámite. En su momento, el juez de segunda instancia confirmó el fallo e instruyó al IFAI que estudiara los hechos. El IFAI reanalizó el caso y confirmó nuevamente la reserva, argumentando que no tendría ni la competencia ni la capacidad de pronunciarse sobre si se trata de graves violaciones de los derechos humanos.
117. De lo anterior se desprende que **las autoridades del Estado tienen una política de negar el acceso a las víctimas y a quienes las representan el acceso a los expedientes relacionados con las investigaciones de las masacres aquí analizadas, con un evidente perjuicio de los derechos a la verdad y a la justicia**. El no considerar las tres masacres concernidas como graves violaciones de los derechos humanos representa hasta la fecha un obstáculo insuperable. Como indicado, esto implica una violación al derecho a la verdad, y deja a la sociedad sin herramientas para saber qué pasó, en

qué circunstancias, si los verdaderos responsables fueron sancionados, si fue reparado el daño y si el Estado ha llevado a cabo políticas para prevenir que los hechos se vuelvan a repetir.

Recomendaciones

Garantizar que a las víctimas se les reciba la denuncia y se inicie una averiguación previa por los hechos de desaparición o ejecución que denuncian, independientemente de si lo presentan en el fuero correspondiente y llevando a cabo las acciones urgentes que se deban realizar, aunque posteriormente y debidamente motivado y fundamentado, la autoridad que reciba la denuncia puede decidir trasladarla a otro fuero.

Facilitar el acceso a la justicia de los familiares de personas desaparecidas, en particular en el caso de personas migrantes, con mecanismos que puedan ser accionados desde el país de origen. Asegurar el reconocimiento de la calidad de víctimas a estos últimos ante las autoridades mexicanas, así como su acceso a una representación jurídica eficaz.

Establecer un mecanismo de comunicación regular y efectiva entre las autoridades competentes del país y de la región para la investigación de casos de desaparición y ejecución arbitraria, especialmente entre fiscales y jueces. Asegurar que estas autoridades, incluso las Cancillerías y los representantes consulares, proporcionen la información requerida por los familiares de personas desaparecidas o ejecutadas, sus representantes legales y toda persona con un interés legítimo.

Establecer, conjuntamente con los Estados de la región, programas para proporcionar información precisa sobre todos los recursos disponibles contra las graves violaciones de los derechos humanos y las autoridades competentes para recibir las denuncias correspondientes. Garantizar mecanismos de comunicación y seguimiento de las investigaciones.

Garantizar que se cumpla de manera cabal y sin demora lo dispuesto por la Ley General de Víctimas de 2013 y se aseguren todos los recursos humanos y financieros necesarios a este propósito.

Adoptar un protocolo específico para asegurar la reparación integral del daño en casos de violaciones de los derechos humanos de personas migrantes y sus familiares. Garantizar la plena participación de las víctimas, sus familiares y sus asociaciones representativas en cada etapa del proceso de reparación, tanto en el diseño, implementación, evaluación así como en la toma de decisiones.

Garantizar la existencia y eficacia de mecanismos de transparencia y control independientes del Estado, facilitando de esta manera la tranquilidad y confianza de las víctimas y de la sociedad. Asegurar que, a fines de transparencia y acceso a la información, se consideren las tres masacres de los 72 migrantes, de las 49 fosas clandestinas de San Fernando, y de los 49 torsos de Cadereyta como casos de graves violaciones de los derechos humanos.

6. Marco jurídico inadecuado para investigar las ejecuciones extrajudiciales

118. La Secretaría de Gobernación **no calcula cuántas personas migrantes hacen parte de los 26.121 casos de personas desaparecidas durante el sexenio 2006-2012**; la PGR ignora cuántos migrantes pueden hallarse dentro de los 20.000 restos sin identificar acumulados en el mismo periodo y no tiene protocolos al respecto; la CNDH, después de documentar 412 casos de secuestros masivos a migrantes con 21.091 víctimas en un periodo de un año;⁸¹ desconoce cuántos migrantes continúan con estatus de desaparecidos o secuestrados, cuántos fueron hallados vivos o muertos, cuántas investigaciones se abrieron al respecto, cuántos procesos penales siguen vigentes y cuántos causaron

⁸¹ CNDH, *Informe especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes*, publicado en junio de 2009, e *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México*, publicado en febrero de 2011.

sentencia, pues no “está obligada a dar seguimiento a los informes especiales” que presenta.⁸² Como se destacó, las tres masacres aquí analizadas no son los únicos casos de asesinatos o ejecuciones de personas migrantes, ya que el gobierno mexicano no tiene contabilizadas o sistematizadas el número de víctimas que pudieran ser personas migrantes, lo que impide también tener políticas públicas de prevención y acceso a la justicia focalizadas.

119. La ejecución extrajudicial es el atentado a la vida que consta de 3 (tres) elementos a identificar: 1) el actor es, está en complicidad o bajo la tolerancia aquiescencia del Estado; 2) la forma en la que se comete el crimen contra la vida es garantía de que el actor no caerá preso y por lo mismo se está en una total impunidad; y 3) existe una justificación o se va generando una justificación ante tales crímenes contra la vida. La diferencia entre una ejecución sumaria y un asesinato es la participación del Estado en la primera.
120. En el caso específico de las tres masacres aquí analizadas, como se ha referido existe participación activa por parte de agentes estatales, como lo son los policías municipales que han sido detenidos, así como la omisión por parte de autoridades de alto rango que tenían conocimiento de que estaban ocurriendo asesinatos en contra de la población migrante en el noreste de México y aún así no realizaron acciones para impedir que dichas violaciones se siguieran cometiendo e incluso intentaron restar importancia a dichos asesinatos, teniendo conocimiento de lo que estaba ocurriendo. Es importante mencionar la responsabilidad de México al no garantizar la protección de un grupo que tiene conocimiento está en peligro de ser víctima de ejecuciones extrajudiciales, es decir, de la población migrante en su tránsito por México.
121. En la actualidad, la **ejecución extrajudicial no se encuentra tipificada como un delito autónomo en México**. Sin embargo, este delito, al igual que el de desaparición forzada debe ser tipificado por el gobierno mexicano debido a que los tipos penales como tortura, desaparición forzada y ejecución extrajudicial, además del efecto simbólico que tienen en el derecho penal, que implica que dichos hechos son graves violaciones a derechos humanos por haber sido cometidos con la participación, anuencia o tolerancia del estado, también traen consigo aparejadas, una serie de consecuencias en política criminal tanto en la investigación de los hechos, como en la metodología empleada para investigar y en la aplicación de estándares internacionales. Vale la pena recordar que el **Principio 1** de los ya recordados Principios relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias, establece que “los gobiernos **prohibirán por ley todas las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias y velarán por que todas esas ejecuciones se tipifiquen como delitos en su derecho penal y sean sancionables con penas adecuadas** que tengan en cuenta la gravedad de tales delitos. No podrán invocarse para justificar esas ejecuciones circunstancias excepcionales, como por ejemplo, el estado de guerra o de riesgo de guerra, la inestabilidad política interna ni ninguna otra emergencia pública. Esas ejecuciones no se llevarán a

⁸² Según la CNDH, el Art. 175 del Reglamento Interno es explícito al respecto. Solicitud de información pública con número de folio 00018113, ingresada a la CNDH.

cabo en ninguna circunstancia, ni siquiera en situaciones de conflicto armado interno, abuso o uso ilegal de la fuerza por parte de un funcionario público o de otra persona que actúe con carácter oficial o de una persona que obre a instigación, o con el consentimiento o la aquiescencia de aquélla, ni tampoco en situaciones en las que la muerte se produzca en prisión. Esta prohibición prevalecerá sobre los decretos promulgados por la autoridad ejecutiva”.

122. Si los hechos que lo ameritan se calificaran debidamente de ejecuciones extrajudiciales, el Estado podría investigar los hechos bajo esta perspectiva, **con una óptica real de lo que implicó la actuación u omisión del mismo Estado en los hechos**. Para las asociaciones que suscriben el presente informe resulta claro que hasta la fecha México no cuenta con metodologías especializadas o focalizadas para investigar graves violaciones de los derechos humanos. Esto implica que los verdaderos responsables no son sancionados, que durante las investigaciones se pierde o destruye la evidencia, que las familias no tienen acceso a la justicia y que no existe la reparación integral del daño. Tampoco se garantiza el acceso a la información para la sociedad. La falta de metodologías o estrategias de investigación, traen como consecuencia la repetición de los hechos y la consecuente impunidad.
123. Asimismo, la existencia de un tipo penal adecuado garantizaría que los hechos se investiguen como una posible ejecución extrajudicial, y esto permitirá al **Estado aplicar directamente el Protocolo de Minnesota desde los primeros momentos de la investigación**. Como se pudo observar en casos donde México ya ha sido juzgado en cortes internacionales (*Caso González y Otras v. México*), si estas metodologías de investigación no se aplican desde un primer momento, después será imposible recuperar toda la evidencia y pruebas necesarias para acreditar las responsabilidades, lo cual acarrea impunidad y una imposible reparación para las víctimas en términos de acceso para la justicia. El Protocolo de Minnesota marca un estándar mínimo a cubrir por parte del Estado en homicidios que pueden ser catalogados como ejecuciones extrajudiciales. Establece los pasos que debe seguir el Estado en el examen de la escena del hallazgo, las intervenciones periciales forenses, policiales y de investigación que son necesarias, así como todas las garantías que debe cubrir el Estado para que su investigación sea eficiente.
124. En los casos de masacres aquí descritos, ha sido comprobado que el Estado ha sido deficiente en el levantamiento de los cuerpos, en el examen del lugar del hallazgo, en la identificación y entrega de los restos, en la investigación criminalística del *modus operandi*, así como en la atención de las víctimas. De haberse aplicado el Protocolo de Minnesota, muchas de las violaciones cometidas durante el proceso de investigación se hubieran evitado. Independientemente de que no se tenga tipificado el delito de ejecuciones extrajudiciales, México debió investigar los hechos de las tres masacres siguiendo el Protocolo de Minnesota, ya que la presunta participación de las autoridades requiere que el Estado garantice el máximo de protección y eficiencia en la etapa investigativa. De haber asumido el Protocolo de Minnesota de manera natural, y sin esperar el reclamo de las organizaciones no gubernamentales, se hubiera creado una Comisión independiente para encargarse no sólo de la parte forense, sino de la

investigación de los hechos. Cabe mencionar que lo último no ha sucedido y sigue en manos exclusivamente del Estado.

125. Además, la calificación correcta de los hechos como ejecuciones arbitrarias **facilitaría la aplicación por parte de las autoridades mexicanas de los Principios de Naciones Unidas relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extrajudiciales, arbitrarias o sumarias**. En dichos principios, entre otras cosas, se establece que el Estado deberá garantizar una protección eficaz, judicial o de otro tipo, a los particulares y grupos que estén en peligro de ejecución extralegal, arbitraria o sumaria, en particular aquellos que reciban amenazas de muerte (Principio 4). Dicho principio es aplicable y no ha sido garantizado a la población migrante que se encuentra en tránsito por México.
126. De igual forma dichos Principios establecen que los familiares de la persona fallecida y sus representantes legales serán informados de las audiencias que se celebre, a las que tendrán acceso, así como a toda la información pertinente a la investigación y tendrán derecho a presentar otras pruebas. En este sentido la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho ha documentado la falta de reconocimiento de la calidad de víctima de familias de personas migrantes asesinadas en territorio mexicano, así como la negación de información relacionada con la investigación ministerial.
127. Finalmente, considerando la magnitud de las violaciones cometidas en ocasión de las tres masacres consideradas en el presente informe, **sería oportuno analizar si las mismas pueden calificarse de crímenes de lesa humanidad**, de acuerdo con la definición proporcionada por el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.⁸³ Sin embargo, si así fuera, el marco jurídico penal de México no sería adecuado, debido a que **no cuenta con el tipo de crímenes de lesa humanidad ni a nivel federal ni estatal**.

⁸³ México ratificó el Estatuto de Roma el 28 de octubre de 2005. De acuerdo con el Art. 7, párr. 1, del mismo, se consideran crímenes de lesa humanidad “cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque: a) Asesinato; b) Exterminio; [...] k) Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física”.

Recomendaciones

Adoptar sin demora todas las medidas necesarias para **tipificar en la legislación penal mexicana la ejecución extra-judicial de acuerdo con los estándares internacionales** en la materia.

Asegurar que las autoridades encargadas de investigaciones de casos masivos de homicidios o masacres o aquellos donde puedan estar implicados directa o indirectamente agentes estatales, **apliquen el Protocolo de Minnesota en sus investigaciones penales.**

Asegurar que la legislación penal federal, las legislaciones estatales y la legislación militar **tipifiquen los crímenes de lesa humanidad, incluida la desaparición forzada de personas,** de acuerdo con los estándares internacionales, y aseguren su **imprescriptibilidad.**

7. Asociaciones que presentan el informe

a) Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, A.C.

Es una organización no gubernamental apolítica y no religiosa creada en 2011 con sede en la Ciudad de México. Se dedica a promover el acceso a la justicia para víctimas de delitos y violaciones de derechos humanos como vía para fortalecer el Estado de derecho y abatir la impunidad. Su misión es promover el acceso a la justicia y la rendición de cuentas de las autoridades para el fortalecimiento del Estado democrático de derecho, así como contribuir a que la vigencia de los derechos humanos sea efectiva, priorizando la dignidad y la igualdad de las personas desde los principios de justicia del Estado democrático con el objetivo de ser un referente regional en el acceso a la justicia de los grupos en situación de vulnerabilidad, fortaleciéndolos y generando acciones jurisdiccionales y no jurisdiccionales para promover la rendición de cuentas y la consolidación de mecanismos para combatir la impunidad y permitir el acceso a la justicia, así como contribuir en el fortalecimiento y organización de las víctimas como partes activas en los procesos de acceso a la justicia y derecho a la verdad. Su principal proyecto consolidó Red Regional Verdad y Justicia para personas migrantes formada en conjunto con diversas organizaciones tanto de México como de Centroamérica y Estados Unidos.

Contacto: Ana Lorena Delgadillo Pérez (Directora)

Dirección: Patricio Sanz 449, Colonia del Valle, Delegación Benito Juárez en Distrito Federal, 03100, México

Tel.: + 52 1 55 63 44 30 42

E-mail: justiciayestadodederecho@gmail.com

b) TRIAL (Track Impunity Always)

TRIAL (Track Impunity Always) es una organización no gubernamental establecida en 2002 con sede en Ginebra. El objetivo principal de la organización es poner el derecho al servicio de las víctimas de crímenes de derecho internacional (genocidio, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra, tortura y desaparición forzada). TRIAL lucha contra la impunidad de los responsables y de los autores intelectuales de los crímenes de derecho internacional y de sus cómplices. La organización defiende los derechos de las víctimas ante tribunales suizos y varios mecanismos internacionales de protección de los derechos humanos. Asimismo, TRIAL sensibiliza a las autoridades y al público general sobre la necesidad de establecer, tanto a nivel nacional como internacional, un sistema de justicia que permita el juzgamiento de los responsables de crímenes internacionales. Hasta la fecha TRIAL ha defendido a más de 350 víctimas en 132 procedimientos, presentado 40 informes alternativos ante Naciones Unidas y 15 denuncias penales en Suiza.

En abril de 2009, junto con la Organización Mundial contra la Tortura, TRIAL presentó un escrito *amicus curiae* sobre el tema de la tortura y la violencia contra mujeres ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso conocido como Campo Algodonero (*González y otras v. México*).

En la actualidad TRIAL tiene programas y trabaja sobre casos en Argelia, Bosnia y Herzegovina, Burundi, Kenia, Nepal y Libia. Desde 2012, a la luz de la impunidad generalizada en casos de graves violaciones de los derechos humanos y de crímenes internacionales, TRIAL trabaja también con asociaciones de la sociedad civil en México para denunciar ante organismos internacionales de protección de los derechos humanos esta grave situación.

Contacto: Dr. iur. Philip Grant (Director)

Dirección: TRIAL (*Asociación suiza contra la impunidad*), P.O. Box 5116, 1211, Ginebra 11, SUIZA

Tel./Fax No.: + 41 22 321 61 10

E-mail: philip.grant@trial-ch.org

Sitio Web: www.trial-ch.org/

c) Casa del Migrante de Saltillo, Coahuila

Es una asociación civil que tiene por nombre legal Frontera con Justicia A.C. creada en el 2003 en la ciudad de Saltillo en el estado de Coahuila, México, dedicada a promover y defender los derechos humanos de las personas migrantes que transitan por México.

Contacto: Alberto Xicontencatl (Director)

Dirección: Calle Juan de Erbaez No. 2406 Col. Landín, CP. 25070, Saltillo Coahuila, México

Tel./Fax No.: + 52 (844)111 32 73

E-mail: direccion@cdmsalt.org

d) Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, A.C.

El Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, A.C, se funda en el 2001 por iniciativa de Fray Raúl Vera López, OP, obispo de la Diócesis de Saltillo. El Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios, es una organización civil de inspiración cristiana, que trabaja por la justicia de manera articulada con diversos actores de la sociedad para lograr el respeto y vigencia de los derechos humanos de mujeres, hombres y pueblos. Ante la situación de injusticia y violaciones a los derechos humanos, el Centro define su misión como la lucha por la construcción de espacios de esperanza y empoderamiento de mujeres y hombres que desde su condición de explotación y exclusión, trabajan por una sociedad más justa y fraterna, que se distinga por la cultura del respeto y ejercicio de los derechos humanos. Uno de los ejes de trabajo principales es el acompañamiento a víctimas, entre ellas los familiares de desaparecidos organizados en FUUNDEC-FUNDEM.

Contacto: Blanca Martínez (Directora)

Dirección: Hidalgo Sur, No. 166, Zona Centro, Saltillo, Coahuila, C.P. 25000, México

Tel./Fax No.: + 52 (844) 4123784 ext. 116 y 137; + 52 (844) 4123717

E-mail: cddhsaltillo@gmail.com

e) Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos (as) en Coahuila (FUUNDEC)

FUUNDEC surge en diciembre del 2009, a partir de la iniciativa de familias con desaparecidos en el estado de Coahuila. Desde entonces se han integrado y organizado más familias. FUUNDEC ha logrado posicionar la problemática de la desaparición forzada de personas tanto a nivel estatal y nacional. En su caminar se han ido organizando con familias que tienen desaparecidos en diferentes estados de la República y han sumado fuerzas para exigir juntas a las autoridades respuesta a sus demandas de verdad y justicia. Las principales demandas son 1. Búsqueda inmediata de las personas desaparecidas, 2. Conformación de una base de datos, 3. Atención estructural de la PGR a todos los casos de desapariciones, 4. Creación de una Fiscalía Especial para Personas Desaparecidas, 5. Creación e implementación de protocolos de investigación para personas desaparecidas, 6. Implementación de un Programa Federal de atención a los familiares de las personas desaparecidas, y 7. Aceptar las recomendaciones del informe preliminar del Grupo de Trabajo para desapariciones forzadas de la ONU.

Contacto: Blanca Martínez (Asesora)

Dirección: Hidalgo Sur, No. 166, Zona Centro, Saltillo, Coahuila, C.P. 25000, México

Tel./Fax No.: + 52 (844) 4123784 ext. 116 y 137; + 52 (844) 4123717

E-mail: dhsaltillo.desapariciones@gmail.com

f) Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos – El Salvador (COFAMIDE)

Es una organización no gubernamental de carácter apolítico y no religiosa, que nace en el 2006 como una iniciativa de familiares de migrantes fallecidos o desaparecidos en su intento de llegar a los Estados Unidos, ante la indiferencia de autoridades del gobierno de El Salvador en esa época de investigar los casos de migrantes fallecidos y desaparecidos, como un organismo que representa el dolor de las familias para sensibilizar a una sociedad civil y del gobierno indiferente ante la tragedia de la migración. COFAMIDE ha organizado en el año 2009 y participado en el año 2011 en caminatas hacia México para visibilizar la problemática de los migrantes desaparecidos y hacer incidencia en las autoridades de ese país. En el año 2010 firma un convenio juntamente con la Cancillería Salvadoreña, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos y el EAAF que crea el Banco de Datos Forenses de Migrantes no-localizados, primero en su género en el país y la región, mismo que ha dado como resultado la identificación de restos de migrantes salvadoreños fallecidos en el camino.

Contacto: Telma Acevedo (Secretaria General)

Dirección: Final cuarta calle poniente y 25 avenida sur, Condominio Cuscatlán local 302, San Salvador, El Salvador

Tel./Fax No.: + 503 25423778 y +503 21001818

E-mail: cofamide.elsalvador@yahoo.com

g) Comité de Familiares de Migrantes de El Progreso (COFAMIPRO)

Es un Comité de familiares de migrantes no localizados que se organizó en el año 1999, con los objetivos de impulsar acciones para la búsqueda de sus familiares desaparecidos en su tránsito migratorio a Estados Unidos, incidir a nivel de las instituciones estatales a efecto de que asuman su responsabilidad en la búsqueda de migrantes no localizados, realizando denuncias, protestas y elaborando propuestas; así como concientizar a la población sobre los problemas del fenómenos migratorio en coordinación con otras organizaciones.

Contactos: Rosa Nelly Santos (Presidenta de la Junta Directiva)

Marcia Martínez (Vice presidenta)

Edita Maldonado (Secretaria)

Dirección: el Barrio El Centro, 7 y 8 calles, 2-3 avenidas, Edificio Eco Pasaje Centenario, frente a Pollos Campesino, contiguo a Farmacia Galo No. 1, El Progreso, Yoro, Honduras

Tel./Fax No.: + 504 9782-5946, + 504 3268-9571

E-mail: cofamipro@yahoo.com

h) Centro de Derechos Humanos Victoria Diez, A. C.

Es una asociación civil constituida legalmente en la ciudad de León, Guanajuato, México, en septiembre de 2003, que tiene por objeto contribuir a crear una cultura de conocimiento, respeto y defensa de los derechos humanos mediante proyectos educativos y organizativos, la asesoría y defensa jurídica, en especial apoyando y defendiendo los derechos

humanos de las mujeres. Actualmente acompaña a algunas familias del estado de Guanajuato que tienen un familiar desaparecido.

Contacto: María de los Ángeles López García

Dirección: Blvd. Vasco de Quiroga No. 1015, Colonia San Felipe de Jesús, en León, Guanajuato, México

Tel./Fax No.: + 477 780 34 86

E-mail: angeleslopez.red@gmail.com

i) Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala (MENAMIG)

Es una organización civil creada en 1999, cuyo objetivo es la defensa y promoción de los derechos humanos de la población migrantes y de sus familiares, a través de la articulación y/o coordinación de esfuerzos intersectoriales a nivel nacional en Guatemala, regional, internacional y transnacional.

Contacto: Elisabel Enríquez

Dirección: la 9ª Avenida 0-19 Zona 2, Edificio Isabel La Católica Oficina 303, Ciudad de Guatemala, Guatemala

Tel./Fax No.: + 502 2288-6856

E-mail: comunicacion@menamig.org