

México

Informe de seguimiento presentado al Comité contra la Desaparición Forzada sobre el cumplimiento de las medidas recomendadas en las observaciones finales adoptadas el 13 de febrero de 2015 (CED/C/MEX/CO/1)

Informe de seguimiento presentado por

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

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

TRIAL International



Febrero de 2017

Índice

Contenido	Párrafos
I. Antecedentes	1-10
II. La ausencia de un registro único de personas desaparecidas a nivel nacional y los problemas relacionados con el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas	11-25
III. El funcionamiento de la Unidad de investigación de delitos para personas migrantes y del Mecanismo de apoyo exterior mexicano de búsqueda e investigación	26-68
IV. Las falencias del sistema de búsqueda de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, de búsqueda, exhumación, respeto y restitución de los restos mortales	69-99
V. Otros temas de preocupación	100-103
VI. Conclusiones y recomendaciones	104-107

Acercas de las organizaciones que suscriben el informe de seguimiento

I. Antecedentes

1. El 13 de febrero de 2015 el Comité contra la Desaparición Forzada (en adelante, “el Comité”) rindió sus observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del Art. 29, párr. 1, de la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (en adelante, “la Convención”).¹
2. De conformidad con su reglamento, el Comité solicitó a México que “facilite, a más tardar el 13 de febrero de 2016, información pertinente sobre la implementación de las recomendaciones que figuran en los párrafos 18, 24 y 41”.²
3. En el mes de febrero de 2016, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, TRIAL International, y cinco organizaciones de la sociedad civil mexicanas y de Centro América (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; Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos - El Salvador; Comité de Familiares de Migrantes de El Progreso) presentaron un informe de seguimiento relativo al estado de implementación de las recomendaciones formuladas por el Comité en febrero de 2015 (en adelante, “informe de seguimiento de febrero de 2016”).³
4. El 25 de febrero de 2016 también el Estado mexicano presentó su informe de seguimiento al Comité (en adelante, “informe de seguimiento del Estado”).⁴
5. El 14 de octubre de 2016 el Comité publicó su evaluación relativa a la implementación de las recomendaciones formuladas en febrero de 2015.⁵
6. A la luz de todo lo anterior, tomando en cuenta que el Comité solicitó a México que presente, a más tardar el 13 de febrero de 2018, información concreta y actualizada acerca de la aplicación de todas las recomendaciones formuladas en febrero de 2015,⁶ el Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios (en adelante, “CDDHFJL”), la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, y TRIAL International decidieron someter a la atención

¹ Comité contra la Desaparición Forzada (CDF), *Observaciones finales sobre México*, doc. CED/C/MEX/CO/1 de 13 de febrero de 2015.

² *Ibid.*, párr. 49.

³ Informe de seguimiento de febrero de 2016, disponible en http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCED%2fNGS%2fMEX%2f23956&Lang=en.

⁴ Informe de seguimiento del Estado, disponible en: http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CED%2fC%2fMEX%2fCO%2f1%2fAdd.1&Lang=en.

⁵ CDF, *Evaluación del estado de implementación de las observaciones finales*, doc. CED/C/11/2 del 8 de noviembre de 2016.

⁶ CDF, *Observaciones finales sobre México*, *supra* nota 1, párr. 50.

del Comité el presente informe.

7. En vista de la gravedad de la situación de las víctimas de desaparición forzada y sus familiares en México, las organizaciones que suscriben el presente documento consideran oportuno no esperar hasta el mes de febrero de 2018 para informar al Comité, sino más bien brindar elementos que permitan evaluar de manera regular el estado de ejecución de sus anteriores recomendaciones, así como nuevos elementos de preocupación que apuntan a un empeoramiento de la situación en el país.
8. En general, las organizaciones que suscriben el presente informe de seguimiento consideran pertinente recordar que en sus observaciones finales sobre México, el Comité indicó que existe “*un contexto de desapariciones generalizadas en gran parte del territorio del Estado parte*”.⁷ El Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre las desapariciones forzadas o involuntarias (en adelante, “el Grupo de Trabajo”) declaró que coincide con la afirmación del Comité.⁸
9. Numerosos informes elaborados tanto por asociaciones de la sociedad civil⁹ como por instituciones estatales¹⁰ o internacionales¹¹ confirman la existencia de una práctica generalizada de desaparición en México. Tras haber llevado a cabo una visita al país, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos observó “*la existencia de una práctica de desapariciones forzadas a manos de agentes del Estado o con la participación, aquiescencia, o tolerancia de los mismos. [...] Las cifras oficiales proporcionadas, junto con la información recibida de diversas regiones del país evidencian que las desapariciones son generalizadas en México*”.¹² De acuerdo con datos difundidos por el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (en adelante, “RNPD”), al 30 de noviembre de 2016 los datos reportados en línea¹³ son 980 registros pertenecientes al fuero federal y 28.937 del fuero común dando un **total de**

⁷ CDF, *Observaciones finales sobre México*, supra nota 1, párr. 10 (el resaltado es agregado).

⁸ Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre la Desaparición Forzada o Involuntaria (GTDFI), *Informe de seguimiento de la visita a México*, doc. A/HRC/30/38/Add.4 del 11 de septiembre de 2015, párr. 7.

⁹ Entre otros, véanse, Open Society Justice Initiative, *Atrocidades innegables: confrontando crímenes de lesa humanidad en México*, 2016; Amnistía Internacional, *Un trato de indolencia – La respuesta del Estado frente a la desaparición de personas en México*, doc. AMR/41/3150/2016, 2015; Human Rights Watch, *Los desaparecidos de México: el persistente costo de una crisis ignorada*, 2013.

¹⁰ Véase también La Jornada, *Hay desapariciones en la mayor parte del país*, 22 enero de 2016, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2016/01/22/politica/003n1pol>. Véanse también los informes publicados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos respectivamente en junio de 2009 y febrero de 2011, disponibles en http://www.cndh.org.mx/Informes_Especiales.

¹¹ Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), *Informe I – Ayotzinapa*, 2015, pp. 347-359; e Informe II – Ayotzinapa, pp. 555-608.

¹² Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, OEA/Ser.LV/II Doc. 44/15 del 31 de diciembre de 2015, párr. 6, 100 y 105 (el resaltado es agregado).

¹³ En línea se puede revisar el dato más actualizado y se pueden descargar las listas de la base con los cortes temporales más recientes. Estas listas, como se verá más abajo (*infra* párr. 21), no siempre coinciden con el dato en línea y discrepan de los cortes previos.

29.917 personas.¹⁴ Si bien existen dudas sobre la confiabilidad del RNPED y hasta la fecha todavía no se ha determinado con precisión el número de las víctimas de este crimen,¹⁵ en octubre de 2015 se registraban 26.599 personas extraviadas o desaparecidas (25.918 del fuero común y 681 del fuero federal)¹⁶ Es decir, **en el lapso de 13 meses el registro de personas desaparecidas aumentó de 3.318 unidades**, confirmando que hay miles de personas afectadas, inclusive residentes fuera del país. Las cifras aquí reproducidas son ilustrativas de un **aumento vertiginoso de los casos de desaparición.**

10. Las organizaciones que suscriben el presente informe consideran de primordial importancia que **el Comité tenga debidamente en cuenta la magnitud del fenómeno y la existencia de una práctica generalizada en el país y las consecuencias previstas en el derecho internacional aplicable.** En primer lugar, en virtud del Art. 5 de la Convención, la práctica generalizada o sistemática de la desaparición forzada constituye un crimen de lesa humanidad. En segundo lugar, la existencia de una situación generalizada entraña para el Comité la posibilidad de solicitar que uno o varios de sus miembros efectúen una visita al Estado¹⁷ y de llevar la cuestión, con carácter urgente, a la consideración de la Asamblea General de las Naciones Unidas, por medio del Secretario General de las Naciones Unidas¹⁸ (Art. 33 y 34 de la Convención). Finalmente, cabe destacar que **la existencia de una práctica generalizada conlleva una responsabilidad internacional agravada para el Estado,**¹⁹ tanto en términos de prevención, como de adopción de medidas encaminadas a eliminar dicha práctica y a asegurar el goce de los derechos a la verdad, justicia y a la reparación. Así, al evaluar el cumplimiento de sus recomendaciones, el Comité debe aplicar este criterio y considerar la responsabilidad agravada del Estado mexicano y la obligación correspondiente de adoptar medidas especiales.

II. La ausencia de un registro único de personas desaparecidas a nivel nacional y los problemas relacionados con el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas

Párr. 18 de las observaciones finales de febrero de 2015 del Comité

El Estado parte debería adoptar las medidas necesarias a fin de contar con un registro único de personas desaparecidas a nivel nacional que permita establecer estadísticas confiables con miras a desarrollar políticas públicas

¹⁴ Ver actualización de los datos en la página <http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/datos-abiertos.php> (consultada el 23 de enero de 2017).

¹⁵ CIDH, *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, supra nota 12, párr. 107.

¹⁶ Revisado por el CDDHFJL el 4 de octubre de 2015 para el informe especial entregado a la CIDH durante su visita a México.

¹⁷ *Infra* párr. 104 y nota 49.

¹⁸ *Infra* párr. 104.

¹⁹ En este sentido, véase, entre otros, Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Goiburú y otros v. Paraguay*, sentencia del 22 de septiembre de 2006, Ser. C No. 153, párr. 82.

integrales y coordinadas encaminadas a prevenir, investigar, sancionar y erradicar este delito aberrante. Dicho registro debería, como mínimo: a) reflejar de manera exhaustiva y adecuada todos los casos de personas desaparecidas, incluyendo información acerca del sexo, edad y nacionalidad de la persona desaparecida y lugar y fecha de desaparición; b) incluir información que permita determinar si se trata de una desaparición forzada o de una desaparición cometida sin ninguna participación de agentes estatales; c) permitir generar datos estadísticos respecto de casos de desaparición forzada aun cuando hayan sido esclarecidos; y d) ser completado con base en criterios claros y homogéneos y actualizado de manera permanente. En este contexto, el Estado parte debería valerse de la oportunidad que ofrece el hecho de que la reglamentación de la ley del RNDPED aún esté pendiente para asegurar que cumpla con los criterios antes expuestos. Asimismo, debería adoptar las medidas necesarias para garantizar que las autoridades encargadas de ingresar los datos pertinentes lo hagan de manera uniforme, exhaustiva e inmediata luego de que se tenga conocimiento de una desaparición.

11. En su evaluación del estado de implementación de esta recomendación, **el Comité calificó las acciones emprendidas por México con el grado “B”** (acción inicial emprendida, necesidad de brindar información adicional). En particular, el Comité requirió a México proporcionar información acerca de “(a) si se han adoptado medidas para reglamentar la ley del RNPED y, en ese caso, si en la reglamentación se incluyeron los criterios expuestos por el Comité en su recomendación; (b) en qué consistió la reformulación de la metodología de conformación del RNPED llevada a cabo por la PGR; (c) criterios para la actualización y depuración del RNPED; (d) medidas adoptadas para llevar adelante los trabajos de homologación para generar información estadística sobre desaparición forzada y resultados de tales medidas”. Asimismo, el Comité solicitó al Estado informar acerca del “Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas que se prevé en el Proyecto de Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Desaparición de Personas e indicar si se prevé que el mismo cumpla con los criterios expuestos por el Comité en su recomendación y cuál será su relación con el RNPED”.
12. Las asociaciones que suscriben el presente informe respetuosamente **discrepan de la evaluación formulada por el Comité** con respecto al estado de ejecución de la recomendación en cuestión. En la realidad, hasta la fecha **México todavía no cuenta con un registro único de personas desaparecidas a nivel nacional**.
13. Cabe señalar que **el RNPED no cuenta con una reglamentación**, debido a que, al parecer, se espera la adopción de la Ley General contra la desaparición forzada de personas y cometida por particulares. Esta última se encuentra aún en discusión en el Senado y, de momento, se desconoce la metodología propuesta por la Procuraduría General de la República (en adelante, “PGR”). Los siguientes párrafos muestran los resultados preliminares de una investigación actualmente

en curso sobre el contenido y el funcionamiento del RNPED realizada por el CDDHFJL.

14. El RNPED se autodefine como “una base de datos electrónica que concentra la información sobre personas cuyo paradero se desconoce (es decir, permanecen como desaparecidas o no localizadas), obtenidos a partir de las denuncias presentadas ante la autoridad ministerial correspondiente”,²⁰ ya sea federal o estatal.
15. El RNPED “entiende por persona desaparecida a toda aquella que, con base en información fidedigna de familiares, personas cercanas o vinculadas a ella, se hayan dado por desaparecidas, lo cual puede estar relacionado con diversas circunstancias, como puede ser un conflicto armado internacional o no internacional, una situación de violencia o disturbios de carácter interno, una catástrofe natural o cualquier situación que pudiera requerir la intervención de una autoridad pública competente”.²¹
16. Respecto a la desaparición forzada se aclara que “el hecho de que una persona aparezca registrada en el RNPED en calidad de desaparecida o no localizada, no *necesariamente* obedece a una investigación iniciada por desaparición forzada y que incluso en los casos de averiguaciones previas iniciadas por una posible desaparición forzada, ello no confirma que el delito se haya cometido, sino que existe la presunción del posible delito y, en consecuencia, se cuenta con una línea de investigación al respecto”.²²
17. El RNPED asegura que sus registros “se integran, validan y actualizan de manera periódica por parte de la PGR y las procuradurías o fiscalías de las entidades federativas a partir de las acciones de búsqueda y localización que llevan a cabo”²³ y se especifican cinco “causas” para **eliminar del registro a una persona**, a saber “a) La persona es localizada con vida; b) la persona es localizada sin vida; c) el Ministerio Público considera que se trata de ‘la posible comisión de otro delito’; d) el Ministerio Público aprueba en lo definitivo el no ejercicio de la acción penal de la averiguación previa; e) dos o más averiguaciones previas son acumuladas ‘para evitar el registro duplicado de un mismo caso’, es decir ‘son integradas en una sola dado que investigan el mismo hecho’”.²⁴

²⁰ Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED), *Informe anual 2015 Presentado al Consejo Nacional de Seguridad Pública en la Sesión Ordinaria XL*, agosto de 2016, disponible en http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/63/2016/sep/Inf_RNPED-20160908.pdf, p. 5.

²¹ *Ibíd.*

²² *Ibíd.*, p. 6 (el resaltado es agregado).

²³ *Ibíd.*

²⁴ *Ibíd.*, pp. 7-8.

18. De acuerdo al RNPED, las causas 1 y 2 no implican “que el registro se pierda, sino que, en atención a las circunstancias de modo, tiempo y lugar, así como a la actualización periódica de la información, *son datos que dejan de ser susceptibles de publicarse, pues la situación de la persona ya no es la de desaparecida, por lo que se le da de baja del RNPED*”.²⁵ Para la causa 3, el registro de la víctima tampoco se pierde “sino que se da de baja en la base de datos del RNPED para darse de alta en otra (como puede ser en la base de datos de secuestros, o en la de trata de personas, etc.)”.²⁶ Hasta donde se puede apreciar, **estas otras bases de datos no están disponibles para consulta del público**. Aunque no se especifica, se presume que para la causa 4 el registro de una persona sí se da baja y no queda claro cómo se aplica el criterio para la causa 5 ya que el hecho supuestamente continúa siendo investigado.
19. De una revisión llevada a cabo por el CDDHFJL, **se constató que no es fácil ni expedito consultar con claridad y certeza la información pública del RNPED**. Sus propias fuentes son escasas, poco informativas y tardías. Las declaraciones reportadas por la prensa son confusas, y la obtención de información supuestamente pública es complicada y no expedita.
20. Aunque el RNPED incluye datos con cortes periódicos mensuales para el fuero federal, y trimestrales para el fuero común, cada vez parece menos claro cuánto tiempo después de cada corte se hacen públicos los datos. **La revisión del fuero común** (que es el que contiene el mayor número de casos) **presenta problemas particulares, el mayor de los cuales es que las descargas públicas no tienen nombre de la víctima**.
21. A la fecha de elaborar este informe, la última lista descargable²⁷ de la base de datos del fuero federal que fue revisada corresponde a septiembre de 2016. El total de registros varía entre 1.048 en junio, 1.044 en julio, 979 en agosto y 968 en septiembre, lo que da una diferencia entre junio y septiembre de 80 personas menos. El número de registros de personas incluidos en el fuero federal presenta dos períodos de estabilidad, un período con tendencia ascendente y otro con tendencia descendente. De octubre de 2014 a julio de 2015 el número de registros encontrados permanece estable entre 10 y 13. De julio 2015 a junio 2016 el número de registros incrementa de 13 hasta el máximo de 40 en junio 2016. A partir de esa fecha, la tendencia se vuelve decreciente bajando de ese máximo de 40 a 18 registros a finales de diciembre de 2016. No es clara la razón

²⁵ *Ibíd.*, p. 7 (el resaltado es agregado).

²⁶ *Ibíd.*

²⁷ Como se precisó más arriba (supra párr. 9 y nota 13), existen discrepancias entre los datos que aparecen en líneas y las listas que se pueden bajar. La existencia de estas diferencias entre los datos sin que existan razones aparentes por ello es, de por sí, problemática.

de esa variación cuantitativa.

22. En el marco de la investigación llevada a cabo, **el CDDHFJL buscó los registros de 522 personas desaparecidas de las cuales tiene conocimiento, y se encontraron 296 (56%)**, entre los cuales 18 en el fuero federal y 278 en el fuero común. En las revisiones en línea de octubre y diciembre 2016 del fuero común se localizó el mismo número de registros coincidentes con los datos del CDDHFJL (a saber, 278). Sin embargo, **los registros no son los mismos en ambos períodos, pues en cada revisión hay tres que no coinciden**. Los seis registros corresponden a personas diferentes y únicamente el de una persona fue incluido en el fuero federal en diciembre 2016.
23. De los 296 casos encontrados en el RNPED, **253 (85,47%) tienen por lo menos una diferencia**. Las diferencias más frecuentemente encontradas conciernen, en orden de recurrencia, a los siguientes datos: a) **fecha** de ocurrencia: *Fecha* (fuero común) o *Fecha en que se vio por última vez a la persona* (fuero federal); b) **edad** de la persona; c) **uno o varios elementos del nombre de la persona** (*Nombre*, *Apellido paterno* o *Apellido materno* en ambos fueros); d) **municipio** (fuero común) o *Municipio en que se le vio por última vez* (fuero federal); e) **entidad** (fuero común) o *entidad en que se le vio por última vez* (fuero federal). Asimismo, se encontraron variaciones relativas al **sexo** de la persona en tres registros del fuero común para casos ocurridos en 2011.
24. La situación descrita es **ilustrativa de las lagunas que caracterizan el RNPED y que lo vuelven un instrumento poco eficaz**. En primer lugar, las definiciones adoptadas, así como los criterios para cancelar un registro, **no parecen contar con las suficientes claridad y precisión**. Asimismo, **existen discrepancias importantes entre los datos registrados y esto se agrava debido al uso de criterios diferentes de registro entre el fuero común y el fuero federal**. Todo lo anterior conlleva a la **imposibilidad de determinar con certeza el número y las características de las personas desaparecidas**, con la evidente consecuencia **de obstaculizar toda operación de búsqueda e investigación que se pretendan llevar a cabo**.
25. Finalmente, a la luz de todo lo anterior, las asociaciones que presentan este informe de seguimiento consideran que el grado adecuado para evaluar el estado de ejecución de de la recomendación del Comité relativa al registro único a nivel nacional de personas desaparecidas es **“C”**, **debido a que, a pesar de haber formalmente presentado una respuesta al Comité, las acciones adoptadas por parte del Estado mexicano no cumplen cabalmente con lo recomendado en el mes de febrero de 2015**.

III. El funcionamiento de la Unidad de investigación de delitos para personas migrantes y del Mecanismo de apoyo exterior mexicano de búsqueda e investigación

Párr. 24 de las observaciones finales de febrero de 2015 del Comité

El Estado parte debería, **en cooperación con los países de origen y destino y con la participación de las víctimas y la sociedad civil, redoblar sus esfuerzos con miras a prevenir e investigar las desapariciones de migrantes; perseguir penalmente a los responsables; y proteger adecuadamente a los denunciantes, peritos, testigos y defensores.** Asimismo, el **mecanismo transnacional de búsqueda y acceso a la justicia** debería garantizar: a) la búsqueda de las personas migrantes desaparecidas y, en caso de hallarse restos, su identificación y restitución; b) el relevamiento de información ante mortem y su integración a la Base de Datos Ante Mortem - Post Mortem; y c) que los allegados de las personas desaparecidas, independientemente del lugar en el que residan, tengan la posibilidad efectiva de obtener información y participar de las investigaciones y búsqueda de las personas desaparecidas.

26. Como se detalló en el informe de seguimiento de febrero de 2016, el 16 de diciembre de 2015 la PGR adoptó el acuerdo A/117/15 por el que se crea la **Unidad de Investigación de delitos para personas migrantes** (en adelante, “Unidad de Migrantes”) y el **Mecanismo de apoyo exterior mexicano de Búsqueda e Investigación** (en adelante, “MAE”) y se establecen sus facultades y organización.²⁸
27. En su evaluación del estado de implementación de la recomendación contenida en el párrafo 24 de las observaciones finales de febrero de 2015, **el Comité calificó las acciones emprendidas por México con el grado “B”** (acción inicial emprendida, necesidad de brindar información adicional). En particular, el Comité requirió a México proporcionar información acerca de “(a) la estructura orgánica de la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes y del Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación; cuál es su relación con otros órganos del Estado que se ocupan de cuestiones relacionadas con las personas migrantes, como el Instituto Nacional de Migración; los recursos técnicos, financieros y de personal con los que cuentan y si los mismos son suficientes para llevar adelante sus funciones con celeridad y de manera eficaz; y la eficacia de sus labores; (b) los lineamientos para la operación del Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación que debían publicarse en abril de 2016; (c) los avances logrados para interconectar la Base de Datos AM/PM con los Estados centroamericanos involucrados; (d) las medidas adoptadas para proteger adecuadamente a los denunciantes, peritos, testigos y defensores, y los resultados de estas medidas; y (e) el impacto de las medidas

²⁸ Texto integral disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5420681&fecha=18/12/2015.

adoptadas para prevenir e investigar las desapariciones de migrantes; perseguir penalmente a los responsables; y buscar a las personas migrantes desaparecidas y, en caso de hallarse sus restos, su identificación y restitución”.

28. A pesar de representar un avance significativo, se considera que el establecimiento de la Unidad de Migrantes y del MAE **no son todavía medidas suficientes** para prevenir nuevos casos de desaparición forzada de migrantes y garantizar plenamente el derecho a la verdad, a la justicia y a la reparación en casos existentes.
29. Como se señaló en el informe de seguimiento de febrero de 2016, **las familias de las personas migrantes desaparecidas enfrentan severos retos para acceder a la justicia mexicana**, que incluyen: (i) **falta de información sistematizada y coordinación entre México y los países de origen**; (ii) **demora excesiva para el desahogo de diligencias esenciales** para la investigación y búsqueda de la persona (por ejemplo, recolección de perfiles genéticos a familiares, ratificación de la denuncia y nombramiento de representantes); (iii) **falta de coordinación entre las áreas internas de la PGR** para la solicitud de diligencias a otro Estado; (iv) **falta de coordinación entre las autoridades mexicanas y las de los países de origen**; y (v) **ausencia de investigación transnacional**.
30. Las organizaciones que suscriben el presente informe de seguimiento han denunciado constantemente que **los procedimientos de asistencia jurídica internacional con los países de Centroamérica tardan en desahogarse meses o incluso años**, sin considerar la urgencia de la diligencia y, por ende, obstaculizando las actividades de búsqueda e investigación. La situación descrita es evidentemente **contraria a lo establecido por los Art. 14 y 15 de la Convención en materia de obligaciones de cooperación**.
31. Ante este escenario, las organizaciones que firman el informe de seguimiento reconocen la creación de la Unidad de Migrantes y del MAE por tener como mandato facilitar el acceso a la justicia y el ejercicio de los derechos de personas migrantes y sus familiares que residan en otro país, permitiendo su acceso **directo** a las instituciones mexicanas y por ser un primer paso para el acceso a la justicia para los familiares de las personas migrantes desaparecidas.
32. Sin embargo, como se señaló en el informe de seguimiento de febrero de 2016, **el acuerdo A/117/15 no contempla diversas exigencias de las organizaciones y de los Comités de familiares de personas migrantes desaparecidas** que se resumen en: (i) **no se incorpora a la Unidad de Migrantes un área propia de análisis y contexto**; (ii) **no se crea un registro unificado y actualizado de**

personas migrantes privadas de la libertad o bajo la custodia del Estado; y (iii) **no contempla mecanismos de coordinación entre las distintas dependencias de la PGR y demás autoridades** para agilizar el acceso a la justicia de víctimas y familiares que residan en otros países.

33. Según lo establecido en el acuerdo A/117/15, la Unidad de Migrantes tenía la obligación de emitir los lineamientos que detallaran el funcionamiento del MAE. Los Lineamientos de operación del MAE (en adelante, "Lineamientos") fueron expedidos por la Titular de la Unidad de Migrantes hasta el 13 de septiembre de 2016. Las organizaciones firmantes aprecian que los Lineamientos **(i)** contemplan al personal asimilado al Servicio Exterior mexicano de la PGR (en adelante, "agregados") como operadores del MAE en su calidad de auxiliares y representantes del ministerio público; **(ii)** establecen que tanto el acuerdo A/117/2015 como los Lineamientos deben ser interpretados a la luz de la Constitución Política, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y del Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas; **(iii)** reconocen como principios el derecho de las víctimas de colaborar con las investigaciones, la no re-victimización secundaria, transparencia y rendición de cuentas, debida diligencia, entre otros; y **(iv)** ordenan que para los actos de notificación y entrega de restos mortales se deberá actuar conforme al "Protocolo para la notificación de identificación de restos de personas localizadas en San Fernando, Tamaulipas y en Cadereyta, Nuevo León". Dicho Protocolo busca garantizar que las familias sean notificadas de forma digna y que reciban toda la información a partir de la cual se llegó a la identificación y combatir las malas prácticas en el tema de la PGR.
34. Sin embargo, **la Unidad de Migrantes no consideró las propuestas de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y de los Comités de familiares de personas migrantes desaparecidas en la emisión de los Lineamientos.** Esto determinó que **los Lineamientos sean poco exhaustivos y limiten el acceso a la justicia de los familiares de personas migrantes desaparecidas.** A continuación se mencionan las propuestas que la Unidad de Migrantes no adoptó a la hora de emitir los Lineamientos, en materia de de: (i) **funcionamiento** de la propia **Unidad de Migrantes**; (ii) **derechos de las víctimas ante el MAE**; (iii) **procedimientos ante el MAE** y las obligaciones específicas de los agregados; y (iv) **comunicación directa entre las víctimas, los ministerios públicos y los agregados.**
35. En relación con el funcionamiento de la Unidad de Migrantes, el proyecto de la sociedad civil contenía las siguientes recomendaciones: (i) la necesidad de celebrar un convenio con la Secretaría de Relaciones Exteriores (en adelante,

“SER”) para que el personal de las Embajadas contara con operadores del MAE que pudieran desempeñar algunas funciones del agregado; (ii) que el personal de la Unidad de Migrantes tuviera formación y funcionamiento multidisciplinario; (iii) que los Lineamientos y el acuerdo se interpretaran a partir de los criterios establecidos por el Comité de Desaparición Forzada; (iv) que la Unidad de Migrantes contara con una Comisión de Búsqueda cuyo objeto sería diseñar, reforzar, actualizar y ejecutar planes de búsqueda.

36. Ahora bien, en relación al funcionamiento del MAE, el proyecto de la sociedad civil contemplaba también los derechos de las víctimas, el procedimiento detallado ante MAE y la comunicación entre agregados y la Unidad de Migrantes.
37. Con respecto a los derechos de las víctimas se resalta que el proyecto de la sociedad civil contemplaba lo siguiente: (i) reconocía la figura de los Comités de víctimas y su participación en la investigación, además del derecho de las víctimas a ser acompañadas por abogados y organizaciones defensoras de los derechos humanos; (ii) el derecho de las víctimas a solicitar medidas de protección; (iii) el derecho a tener copias de los documentos relativos a las investigaciones desde los países de origen; (iv) el derecho a solicitar reuniones con los agregados y sus superiores a fin de fortalecer las acciones de búsqueda; y (v) el derecho a obtener la visa humanitaria desde los países de origen.
38. A diferencia de lo contemplado en los Lineamientos adoptados, el proyecto de la sociedad civil detallaba los procedimientos ante el MAE y las obligaciones específicas de los agregados. Se resaltan los siguientes puntos sobre el tema: (i) se recomendaba que el personal del MAE debía estar capacitado para atender a población en condición de vulnerabilidad; (ii) se establecían reglas de atención en caso de que no se encontrara el agregado en la Embajada y tiempos límites para que el agregado remitiera los documentos y pruebas que recibiera; (iii) se diseñaba el procedimiento detallado a seguir por parte de los agregados en el momento en que llegue una persona a presentar una denuncia o solicitud; (iv) se preveía la obligación del agregado de solicitar de inmediato al ministerio público de turno la consulta en el Registro Nacional de Detención o en demás bases de datos e informar a las víctimas de las líneas de investigación orientadas a la localización de su familiar.
39. Finalmente, se destaca que el proyecto de la sociedad civil contemplaba priorizar la comunicación directa entre las víctimas, los ministerios públicos y los agregados, puesto que: (i) recomendaba que es estableciera una obligación de la Unidad de Migrantes de escanear y actualizar constantemente el expediente para que la información estuviera disponible de forma digital en las agregadurías; (ii)

contemplaba vías de comunicación para iniciar la búsqueda inmediata de una persona; (iii) recomendaba que se estableciera una comunicación directa e inmediata entre los agregados y los ministerios públicos en función de la investigación penal y de la búsqueda con copia a su superior jerárquico; y (iv) preveía que se permitiera el acceso a los agregados en tiempo real para averiguar el avance en las investigaciones y, de ser necesario, entablar comunicación directa con el ministerio público a cargo de la investigación.

40. Contrario a las solicitudes de la sociedad civil, los Comités de familiares y al mandato del MAE, **los Lineamientos reducen el campo de acción del mecanismo y finalmente remiten a procedimientos ya existentes en la PGR que han retrasado e impedido el acceso a la justicia de los familiares de las personas migrantes**, sin que se generen nuevas vías y mecanismos destinados a garantizar el acceso a la justicia.
41. Además de no contemplar las exigencias antes planteadas, a continuación se mencionan los principales puntos de preocupación relacionados con los Lineamientos: **(i) los Lineamientos no clarifican que el MAE será el puente no sólo con la Unidad de Migrantes, sino también con las demás instituciones mexicanas competentes para garantizar los derechos de las víctimas** y el acceso a la justicia;²⁹ **(ii) los agregados podrán remitir las denuncias, pruebas, solicitudes de búsqueda y demás peticiones de las víctimas “conforme a los procedimientos establecidos”, sin que se aclare cuáles o bien de qué forma el MAE acelerará los mismos;** **(iii) los agregados no están facultados para expedir copias del expediente a las víctimas**, puesto que los Lineamientos únicamente contemplan que deberán *tramitar las solicitudes de las víctimas de copias de las investigaciones para que la autoridad competente determine lo conducente conforme la legislación penal aplicable*; y **(iv) no contemplan medios de protección claros para víctimas, testigos y defensores ni la forma en que las víctimas podrán acceder a ellos**. En los casos de personas migrantes desaparecidas **la protección de los familiares es esencial, pues generalmente se encuentran cerca de las redes de trata y son víctimas de extorsiones**.
42. Los **Lineamientos establecen como excepción, y no como regla general, el contacto directo entre las víctimas, las agregadurías y la Unidad de Migrantes** y únicamente para las diligencias que *no requieran de las formalidades que marca la ley*. Las organizaciones firmantes no aprecian un ejercicio exhaustivo de análisis por parte de la Unidad de Migrantes para esclarecer procedimientos ante el MAE y las vías para garantizar el acceso a la justicia, pues

²⁹ *Infra párr. 63-64.*

se limita a disposiciones vagas y que no garantizan la seguridad jurídica de las víctimas.

43. Además, contrariamente a lo señalado por el Estado mexicano en el informe de febrero de 2016,³⁰ la **Unidad de Migrantes no entró en función el 19 de diciembre de 2015, sino hasta finales de febrero de 2016, cuando contó con el primer ministerio público.** La situación aquí descrita retrasó el desahogo de diligencias, entre otros en el caso conocido como “la masacre de los 72”.³¹ A la fecha, **la Unidad de Migrantes cuenta con poco personal ministerial (10 personas) y sin ningún personal propio para análisis,** aunque al parecer existen planes de contratación. Las organizaciones que suscriben el presente informe de seguimiento desconocen el número total de personas empleadas en las investigaciones y el perfil de las mismas. Sin embargo, la experiencia directa hasta ahora ha sido con **personal que cuenta con poca capacitación en materia penal y de población migrante.**
44. Además de los límites y obstáculos relacionados con los Lineamientos, el **MAE enfrenta los siguientes problemas para su debida operatividad: (i) ausencia de agregados en las embajadas de México en Honduras y El Salvador,³² y (ii) falta de convenios de colaboración entre la PGR y la SRE, el Instituto Nacional de Migración (en adelante, “INM”) y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (en adelante, “CEAV”).**
45. En primer lugar, **se señala que sólo existe un agregado para Centroamérica y cuya sede se encuentra en Guatemala.** Ante este escenario, los Lineamientos contemplan que en los países donde no se encuentre designada una agregaduría de la PGR, el agregado que opera en Guatemala podrá realizar visitas programadas para práctica de diligencias, **a través de la asistencia jurídica internacional.** En este tenor, **las diligencias con países de Honduras y El Salvador y demás países de Centroamérica deben seguir los mismos procedimientos previos a la creación del MAE,** que contemplan largas esperas y determinan la imposibilidad de brindar atención de manera regular a las víctimas que residen en dichos países y de atender casos de desaparición de forma inmediata y con la celeridad adecuada.
46. En segundo lugar, para la atención integral a víctimas migrantes y sus familiares desaparecidas **es necesario establecer convenios de colaboración con otras**

³⁰ Informe de seguimiento del Estado, *supra* nota 4, párr. 17.

³¹ Perpetrada en San Fernando, Tamaulipas, en 2010.

³² La Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho ha documentado entre el 2011 y 2014 346 casos de migrantes desaparecidos y/o ejecutados en su tránsito por México: 150 casos de Honduras, 98 casos de El Salvador, 25 casos de México, 1 de Brasil y 1 un caso de Cuba.

autoridades por las razones que a continuación se exponen. De acuerdo con los Lineamientos, las víctimas únicamente pueden presentar denuncias a través del MAE ante el agregado de la PGR. En este sentido, **el personal consular de las embajadas y que dependen de la SRE no está facultado para recibir las denuncias y canalizarlas a través del MAE**. En consecuencia las denuncias de desaparición de personas en territorio mexicano atraviesan los mismos procedimientos burocráticos anteriormente existentes y que, de acuerdo con lo documentado por las organizaciones firmantes (antes y después de la creación del MAE) **pueden llegar a tardar más de un mes en llegar con los ministerios públicos de la Unidad de Migrantes** o bien **pueden no llegar a las autoridades investigadoras**. Ante este escenario **se requiere que la PGR y la SRE establezcan convenios de cooperación** a fin de que: **(i)** el personal consular sea operador del MAE y facilite los procedimientos aún con la ausencia del agregado y **(ii)** se establezcan los medios electrónicos que se requieren en las Embajadas mexicanas para que las personas migrantes y sus familiares tengan acceso a la investigación desde sus países de origen y puedan comunicarse constantemente con el ministerio público a cargo de su investigación

47. Además de facilitar el acceso a la justicia, el MAE tiene el mandato de facilitar el ejercicio de acciones para obtener medidas de asistencia social y reparación del daño. Al respecto, **los Lineamientos únicamente contemplan que se notificarán a las víctimas sus derechos a través de la asistencia jurídica internacional para que en su caso se le auxilie en el llenado de los formularios para el Registro Nacional de Víctimas** (en adelante, "RENAVI"). Esta disposición evidentemente retrasa el acceso a medidas de asistencia social y a reparación a las que tienen derecho las personas migrantes y sus familiares desde sus países de origen. Por esta razón **es necesario que personal de la CEAV se encuentre en las instalaciones de las Embajadas mexicanas** para que asesoren jurídicamente a las víctimas que se presenten en las Embajadas y les asistan en el llenado de los formularios que sean necesarios para el goce de sus derechos de reparación y de las medidas de asistencia social.
48. Al respecto, se destaca que **la CEAV no cuenta aún con convenios con los países de origen para proporcionar medidas de asistencia social a las víctimas de desaparición** en los mismos países de origen. **Hasta la fecha la CEAV únicamente proporciona la atención siempre y cuando la persona viaje a México**, lo cual representa una carga adicional a la vida cotidiana de las víctimas y limita el acceso a las medidas de asistencia social a las que tienen derecho las víctimas de conformidad con la Ley General de Víctimas, en vigor desde el 8 de febrero de 2013.

49. La Ley de Migración³³ prevé el **derecho de las víctimas a contar con visas humanitarias en tanto concluya el proceso penal**. Sin embargo, **el INM únicamente expide visas humanitarias en territorio mexicano**. La SRE y el INM no cuentan con lineamientos específicos que autoricen a las Embajadas mexicanas a expedir visas humanitarias, a pesar de que la Ley de Migración lo contemple. En la práctica sólo se atienden personas migrantes que sean víctimas durante su paso por territorio mexicano y no a los familiares de las personas migrantes desaparecidas en México. Las organizaciones firmantes consideran que dicho criterio es excesivamente burocrático e impide el acceso a la justicia y la participación de las familias en la búsqueda de los familiares desaparecidos. **Ni los Lineamientos ni el acuerdo prevén medidas para garantizar que los familiares de personas migrantes desaparecidas obtengan visas humanitarias en sus países de origen.**
50. Las organizaciones que suscriben el presente informe de seguimiento reconocen como buena práctica de la Unidad de Migrantes el uso de medios electrónicos para simplificar procedimientos burocráticos, tal es el caso de la ratificación³⁴ de denuncias y del nombramiento de representantes legales. Asimismo, se aprecia que el acceso a las instalaciones de la Unidad de Migrantes es más sencillo a fines de consulta de expedientes que las instalaciones de la Subprocuraduría Especializada en Investigación en Delincuencia Organizada (en adelante, "SEIDO") de la PGR. No obstante, **la Unidad de Migrantes carece de espacio suficiente, lo cual obstaculiza que las víctimas y sus representantes puedan consultar su expediente** durante el lapso de tiempo que requieran.
51. Asimismo, se considera un avance positivo que la Unidad de Migrantes haya admitido como prueba en la investigación de la masacre de Cadereyta³⁵ el *análisis de la investigación penal de la masacre de Cadereyta a la luz de estándares internacionales* y haya autorizado a expertos internacionales como peritos. El peritaje tiene como objetivo analizar la investigación penal y valorar el uso de recursos utilizados para identificar a las víctimas (antes y posteriormente a la creación de la Comisión Forense).³⁶ Las organizaciones firmantes consideran

³³ Ley del 25 de mayo de 2011, reformada el 21 de abril de 2016.

³⁴ La Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho ha documentado que los procedimientos de ratificación en otros países pueden durar más de un año en investigaciones de desaparición de personas migrantes. Esta situación impide que los familiares de las personas migrantes desaparecidas o sus representantes participen en la investigación y búsqueda de la persona.

³⁵ En mayo de 2012 el ejército mexicano halló en la carretera Monterrey-Reynosa 49 cuerpos mutilados. Hasta la fecha se han identificado 10 personas originarias de Honduras, dos de Nicaragua, uno de Guatemala y un mexicano. Los familiares de los hondureños y de los nicaragüenses tuvieron como última fecha de comunicación con sus seres queridos principios de mayo de 2012 y fueron notificados por el gobierno mexicano, mediante Comisión Forense, 2 años y más de 4 años, respectivamente, después de la última comunicación.

³⁶ La Comisión Forense es resultado de una iniciativa de organizaciones de la sociedad civil. El 22 de agosto de 2013 se firmó un "Convenio de colaboración para la identificación de restos localizados en San Fernando, Tamaulipas y Cadereyta, Nuevo

que la admisión del peritaje y el nombramiento como peritos de expertos internacionales abre una puerta para las víctimas de desaparición y ejecución arbitraria luego de la experiencia del Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (en adelante, "GIEI") para el caso Ayotzinapa.

52. Como se ha mencionado el funcionamiento de la Unidad de Migrantes y del MAE se ven afectados por severas deficiencias, mismas que fueron reforzadas por la emisión de los Lineamientos, y que en la práctica repercuten en la investigación y búsqueda inmediata de personas migrantes desaparecidas. A continuación se brindan algunos ejemplos concretos de los obstáculos encontrados en la práctica por los familiares de migrantes desaparecidos y sus representantes.

A) Honduras

53. El 28 de septiembre de 2016, la Titular de la Unidad de Migrantes y el Agregado Regional para Centroamérica acudieron a la Embajada de México en **Honduras** para recibir las primeras denuncias a través del MAE. En esa ocasión, en total se presentaron 19 denuncias por escrito directamente al personal de la Unidad de Migrantes. No obstante, las denuncias se quedaron con el Cónsul de Honduras en México y no con el personal de la Unidad de Migrantes ni con el Agregado de Centroamérica. En consecuencia, las denuncias pasaron por la SRE y por la Subprocuraduría Jurídica de Asuntos Internacionales (en adelante, "SJA"), donde permanecieron varias semanas sin justificación alguna y sin informar a la Unidad de Migrantes. **Las denuncias de desaparición de personas migrantes tardaron casi un mes en llegar con un ministerio público en México**, para que se les asignara número de investigación y para que se iniciara con las diligencias de búsqueda. De esta manera, las denuncias en cuestión fueron sometidas al mismo procedimiento existente antes de que se creara el MAE.
54. En respuesta de las denuncias por desaparición presentadas en Honduras y las demás solicitudes de las víctimas, **la Unidad de Migrantes negó la digitalización del expediente de la investigación** a fin de que estuviera disponible para su consulta desde la Embajada de México en Honduras, puesto que *no se cuenta con el sistema electrónico en informática idóneo para la remisión de constancias en tiempo real y porque el personal de la Embajada no es parte de la investigación*. Esta respuesta parece contraria al mandato del MAE. Ante este escenario se requiere que la PGR gestione las medidas necesarias

León que se llevará a cabo por conducto de una Comisión Forense" entre la fiscalía federal, las organizaciones de la sociedad civil en la región y el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF). El Diario Oficial de la Federación de 4 de septiembre de 2013 publicó 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. Está disponible en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312887&fecha=04/09/2013.

para establecer medios de comunicación electrónicos e inmediatos entre las Embajadas y la PGR.

55. Sobre el tema, el 13 de enero de 2017 y el 2 de febrero de 2017 respectivamente, las familias de 18 de las víctimas de Honduras y la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho presentaron un amparo contra esta negativa que actualmente se encuentra en trámite. Asimismo, la **Unidad de Migrantes negó a las víctimas el derecho a nombrar defensores de los derechos humanos para el acompañamiento durante la investigación y para la consulta del expediente de investigación.**

B) El Salvador

56. El 8 y 9 de diciembre de 2016 la Unidad de Migrantes recibió 21 denuncias de desaparición de personas en la Embajada de México en **El Salvador** a través del MAE y con la presencia del agregado, la Titular de la Unidad de Migrantes, y ministerios públicos adscritos a la misma. Durante el levantamiento de denuncias **la Unidad de Migrantes no aceptó de forma inmediata la reserva de datos personales y la condicionó a que se comprobara la existencia de un delito.** El personal de la Unidad de Migrantes **llamó “manipuladores” en frente de las familias denunciantes a los abogados de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho presentes en la diligencia por aconsejar a las personas la reserva de datos personales.** Finalmente, la Unidad de Migrantes señaló que no todas las personas que presentaban las denuncias se consideraban víctimas en tanto, nuevamente, se confirmara el delito.
57. Las actuaciones del personal de la Unidad de Migrantes **perjudicaron los derechos de las víctimas y muestran una falta de sensibilidad para con grupos en situación de vulnerabilidad y riesgo.** En este sentido, cabe destacar que la reserva sobre los datos personales es una garantía fundamental en el contexto de seguridad que se vive en México y El Salvador y es una medida imprescindible para asegurar la protección de las víctimas y de sus familiares.
58. Con respecto a las denuncias por desaparición presentadas en El Salvador, a la fecha de la entrega del presente informe de seguimiento, los documentos correspondientes **todavía no han llegado con el ministerio público de la Unidad de Migrantes,** si bien ha pasado más de un mes y medio de la toma de las mismas.

C) Guatemala

59. El 26 y 27 de enero de 2017 la Unidad de Migrantes recibió en **Ciudad de Guatemala** 6 denuncias por desaparición de migrantes y 10 escritos para ampliar denuncias de desaparición de procedimiento ya iniciados con anterioridad ante la PGR,³⁷ con la presencia del agregado de PGR para Centroamérica y personal consular. Los 10 escritos de ampliación solicitan a la Unidad de Migrantes que remita las solicitudes de las víctimas a la SEIDO, al órgano de control de la PGR, a la CEAV y a la Comisión Forense. Frente a estos casos la Unidad de Migrantes tiene la oportunidad de cumplir con el mandato del MAE y ser la puerta de acceso a la justicia de las víctimas migrantes y sus familiares a las demás instituciones mexicanas.
60. Para esta ocasión, las víctimas que se presentaron necesitaban contar con intérpretes en idiomas Mam, Quiché y Kakchiquel. La **Unidad de Migrantes y el consulado de México en Guatemala no cuentan con los convenios de colaboración o listados de traductores para estos idiomas que permitan garantizar el derecho de las víctimas a contar con intérpretes**. Para esta toma de denuncias las víctimas contaron con intérpretes gracias a las gestiones emprendidas autónomamente por la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho. Por último, **la Unidad de Migrantes negó nuevamente la reserva de de datos personales hasta la comprobación del delito y aclaró que no será posible que ministerios públicos asistan a Guatemala para proporcionar información sobre el avance de la investigación por recorte presupuestal**. Sin embargo, la Unidad de Migrantes se comprometió a mantener comunicación con las víctimas por medios electrónicos.
61. Las organizaciones que firman el presente informe de seguimiento reconocen que el agregado de la PGR en Guatemala además ha recibido dos denuncias de desaparición de personas migrantes a través del MAE y sin la presencia de la Titular de la Unidad de Migrantes. Sin embargo, las denuncias tardaron alrededor de 20 días en llegar a la Unidad de Migrantes.
62. A la luz de las experiencias relatadas, se considera que **el tiempo que tarda la Unidad de Migrantes en recibir las denuncias por desaparición de personas migrantes es excesivo, contrario a la obligación de debida diligencia; y refleja la falta de organización y coordinación entre las autoridades que intervienen para la comunicación**. Asimismo, la situación descrita evidencia las deficiencias de los Lineamientos.

³⁷ Los 10 casos guardan relación con el hallazgo de 193 restos en 47 fosas clandestinas en San Fernando, Tamaulipas (2011) y que corresponden a víctimas que recibieron restos incinerados y sin la debida identificación de sus familiares desaparecidos en México por parte de la PGR. Las víctimas que se presentaron ante la Unidad de Migrantes por medio del MAE nunca han accedido a la investigación ni han sido escuchadas por autoridades mexicanas. Las 10 familias aún esperan que la Comisión Forense revise la identificación previa y confirme o refute el resultado.

63. Finalmente, se señala que en el caso de 9 personas desaparecidas de origen guatemalteco y cuya investigación se encuentra en la SEIDO³⁸ se requiere la toma de muestra de perfiles genéticos de 40 personas para la pronta identificación de los restos. Las víctimas solicitaron a la SEIDO y a la Unidad de Migrantes que la toma de muestras se hiciera a través del MAE en Ciudad de Guatemala. En agosto de 2016 SEIDO hizo la solicitud a la SJA, que negó la toma de muestras a través del MAE, considerando que se podría hacer exclusivamente para los casos radicados ante la Unidad de Migrantes. En septiembre de 2016, la Unidad negó la solicitud bajo esa misma lógica. Nuevamente, esta postura de la PGR, y en específico de la Unidad de Migrantes, es contraria a los objetivos del MAE, contraria a los derechos de las víctimas – que para el caso mencionado llevan casi un año esperando la toma de muestras a través del MAE – e incluso contradice a los Lineamientos.
64. Ante la situación arriba descrita, en octubre de 2016 los familiares de las 9 personas desaparecidas presentaron un amparo contra la negativa de la Unidad de Migrantes. El juez debe resolver si el MAE es de uso exclusivo para la Unidad de Migrantes o bien, en función de su mandato, el MAE es el medio para garantizar el acceso a la justicia a las instituciones mexicanas por parte de las familias de personas migrantes desaparecidas. En la actualidad el procedimiento se encuentra pendiente ante las autoridades mexicanas.
65. Finalmente, es pertinente ilustrar que el pasado 30 de noviembre de 2016, miembros de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, del Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos El Salvador, del Comité de Familiares de Migrantes Desaparecidos del Progreso Honduras, del Comité de Familias de Migrantes Desaparecidos del Centro de Honduras y de Comités de familiares de México y Guatemala acudieron a la Embajada de México en Washington D.C. para aumentar el conocimiento con respecto al funcionamiento y al mandato del MAE. **La Embajada mexicana en Washington D.C. poseía poco conocimiento del MAE y de su mandato y hasta esa fecha no había recibido ninguna denuncia.** Esta reunión, en conjunto con las experiencias de toma de denuncia en Honduras, Guatemala y El Salvador evidenciaron **la falta de difusión de información relativa al MAE**, su mandato y funcionamiento entre el personal de las agencias y los consulados

³⁸ En febrero de 2014, 9 personas migrantes de origen guatemalteco desaparecieron en Tamaulipas, México. Un año y medio después el Ejército mexicano halló 3 fosas clandestinas en el municipio de Güemes, Tamaulipas con 21 cuerpos en total, de los cuales 6, hasta el momento, guardan relación con el grupo de las 9 personas desaparecidas. Sin embargo, la PGR no cuenta con el material genético suficiente para la identificación plena y ha retrasado que los peritos independientes nombrados por los familiares analicen los restos encontrados en las fosas. Después de 3 años de que desaparecieron las personas, la PGR no ha garantizado la debida identificación de los restos. Cabe señalar que este caso cuenta con las acciones urgentes No. 240-248/2015 por parte de este Comité.

mexicanos, así como la necesidad de capacitar a dicho personal en materia penal para la atención de víctimas y recepción de denuncias.

66. A la luz de todo lo anterior, las asociaciones que suscriben el presente informe consideran que el nivel de cumplimiento de esta recomendación **debe evaluarse como “C”, debido a que, a pesar de haber formalmente presentado una respuesta al Comité, las acciones adoptadas por parte del Estado mexicano no cumplen cabalmente con lo recomendado en el mes de febrero de 2015.**
67. Si bien la creación de la Unidad de Migrantes y del MAE representan un importante avance, las organizaciones que suscriben el presente informe de seguimiento consideran que **su diseño normativo e institucional, así como las actuaciones del personal adscrito a las mismas instituciones no cumplen cabalmente con las recomendaciones emitidas por el Comité** por las siguientes razones: (1) **los Lineamientos restringen la posibilidad efectiva de los familiares y allegados de las personas migrantes desaparecidas de recibir información y participar en las investigaciones y en la búsqueda de sus seres queridos**, puesto que (i) impiden la comunicación directa entre el ministerio público, los agregados y las víctimas; y (ii) perpetúan procedimientos ya existentes, sin generar nuevas vías de acceso a la justicia y protección a familiares de personas migrantes desaparecidas. Además, (2) **el MAE no cuenta con la colaboración de las demás autoridades mexicanas competentes para su funcionamiento** eficaz; y (3) **no se prevé una cooperación regional para la investigación y el cruce de información genética.**
68. Las organizaciones firmantes consideran especialmente oportuno que **el Comité mantenga un control regular sobre el estado de cumplimiento de esta recomendación y solicite al Estado que brinde periódicamente información al respecto.**
- IV. **Las falencias del sistema de búsqueda de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, de búsqueda, exhumación, respeto y restitución de los restos mortales**

Párr. 41 de las observaciones finales de febrero de 2015 del Comité

A la luz del artículo 24, párrafo 3, de la Convención, el Estado parte debería redoblar sus esfuerzos con miras a la **búsqueda, localización y liberación de las personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, para la búsqueda, respeto y restitución de sus restos.** En particular, debería: a) Garantizar en la práctica que cuando se tenga noticia de una desaparición se inicie la búsqueda de oficio y sin dilaciones de modo de acrecentar las posibilidades de encontrar a la persona con vida; b) Asegurar que la búsqueda sea llevada adelante por las autoridades competentes **con la participación de los allegados de la persona**

desaparecida; c) Fortalecer la Base de Datos Ante Mortem – Post Mortem, asegurar que esté plenamente operativa en todas las entidades federativas a la mayor brevedad posible, y garantizar que sea completada con la información pertinente de todos los casos de personas desaparecidas, sin excepción, en estricta conformidad con los protocolos relevantes ; d) **Fortalecer la Base de Datos Genéticos** de la PGR con miras a garantizar que incorpore información relativa a todas las personas que hubieran desaparecido en el Estado parte; e) Garantizar la efectiva **coordinación, cooperación y cruce de datos entre los órganos con competencia para la búsqueda de personas desaparecidas e identificación de sus restos** cuando hubieran fallecido y asegurar que cuenten con los recursos económicos, técnicos y de personal necesarios.

69. En su evaluación del estado de implementación de esta recomendación, **el Comité calificó las acciones emprendidas por México con el grado “B”** (acción inicial emprendida, necesidad de brindar información adicional). En particular, el Comité requirió a México proporcionar información acerca de “(a) la estructura orgánica de la Fiscalía Especializada para la Búsqueda de Personas Desaparecidas (FEBPD); recursos técnicos, financieros y de personal con los que cuenta y si los mismos son suficientes para llevar adelante sus funciones con celeridad y de manera eficaz; capacitación brindada a los funcionarios que la componen; y qué desapariciones recaen bajo su competencia; (b) el impacto de la aplicación del Protocolo Homologado para la Investigación del Delito de Desaparición Forzada; medidas adoptadas para asegurar su adecuada aplicación en la práctica, en particular en lo que atañe al inicio de oficio y sin dilaciones de la búsqueda de personas desaparecidas; y medidas adoptadas para asegurar su adecuada difusión y conocimiento por parte de las autoridades pertinentes; (c) si se ha completado la implementación de la Base de Datos AM/PM; si esa Base de Datos es efectivamente completada con la información pertinente de todos los casos de personas desaparecidas; y en qué consistieron las acciones de adecuación y homologación de formatos para integrar todas las bases de datos nacionales con datos forenses en el ámbito federal y los resultados de esas acciones; (d) si la Base de Datos Genéticos de la PGR incorpora de manera efectiva información relativa a todas las personas que hubieran desaparecido en el Estado parte”. Asimismo, el Comité requirió a México brindar información sobre “el Sistema Nacional de Búsqueda que se prevé en el Proyecto de Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Desaparición de Personas y, en caso de que haya comenzado a funcionar, informar sobre la eficacia de sus actividades, incluyendo cuántas personas fueron encontradas con vida o fallecidas; así como sobre el Registro Nacional Forense que se prevé en el Proyecto de Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Desaparición de Personas e indicar cuál será su relación con la Base de Datos AM/PM y la Base de Datos Genéticos de la PGR”.
70. Las organizaciones que firman el presente informe de seguimiento recuerdan al

Comité las deficiencias en el sistema de búsqueda de personas señaladas en el Informe de seguimiento de febrero de 2016: (i) **ausencia de búsqueda *in situ* en el marco de la investigación**; (ii) **ausencia de información especializada brindada por parte otras autoridades**; (iii) **falta de cooperación entre los cuerpos policíacos de los distintos niveles** de gobierno e incluso entre instituciones federales; (iv) **lentitud en la obtención y el análisis de pruebas**; (v) **ausencia de líneas de investigación, teorías del caso y de planes de búsqueda específicos** que atiendan a las particularidades del caso; y (vi) **ausencia de investigación que atienda al análisis de contexto** de la zona, patrones de criminalidad, *modus operandi* y estructuras criminales. Si bien existen esfuerzos por parte de la nueva fiscal encargada de la búsqueda por regionalizar los casos y analizarlos en su contexto, a la fecha de presentación del presente informe las inercias por un lado y la falta de institucionalización y profesionalización por otro lado, hacen que dichos problemas sigan siendo una constante en las investigaciones de la PGR.

A. La Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas

71. Aunado a lo anterior, las organizaciones que suscriben el presente informe observan con preocupación que **el presupuesto asignado para el 2017³⁹ para la Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas de la PGR, en los rubros de salario del personal y de recursos materiales, para llevar a cabo las actividades propias de la fiscalía, se redujo** en 1.912.788 pesos (aproximadamente 87.000 Euros). Lo anterior implica que no se tendrán los recursos suficientes para encarar la labor de investigación de las desapariciones radicadas en esta Fiscalía.
72. Es de especial interés que, incluso en el presupuesto asignado, se modifica la canalización de recursos estableciendo un aumento de 3.194.073 pesos (aproximadamente 145.000 Euros) para el rubro de servicios personales, es decir salarios y honorarios de personal. Sin embargo, para rubros que se refieren a los recursos materiales para realizar la labor de esta Fiscalía Especializada, así como capacitación y viáticos destinados para servidores públicos, los recursos asignados disminuyeron en un total de 5.107.861 pesos (aproximadamente 232.000 Euros).
73. Cabe destacar que la dimensión alcanzada⁴⁰ por la problemática de las desapariciones en el país exige una Fiscalía con presupuesto suficiente en términos de recursos humanos y materiales, que atienda la situación grave que se

³⁹ De acuerdo a un informe de la PGR proporcionado el 6 de enero de 2017 por la Subprocuraduría de Derechos Humanos al CDDHFJL y a Fundem (Fuerzas Unidas por nuestros Desaparecidos en Coahuila).

⁴⁰ *Supra* párr. 8-10.

atravesada. De igual forma, se requiere personal capacitado, adecuado y suficiente.

B. Protocolo Homologado para la Investigación del Delito de Desaparición Forzada

74. Por lo que concierne al **Protocolo Homologado para la Investigación del Delito de Desaparición Forzada** (en adelante, “el Protocolo”) **perpetua la búsqueda de oficios**, pues contempla en su mayoría acciones de búsqueda ejemplificadas por medio de formatos de oficios para solicitar información a otras autoridades (incluso la investigación relacionada con la participación de servidores públicos). La investigación *in situ* está someramente señalada y se indica solamente qué formato deberán tener los informes policiales.
75. De esta manera, **el Protocolo perpetua la mala práctica que persiste en la PGR de separar el trabajo investigativo del ministerio público con el policiaco y de campo**, mismo que se agrava con la falta de personal en investigación de campo, reduciendo la exhaustividad de la búsqueda de las personas. Finalmente, a pesar del Protocolo, no hay claridad o están limitadas las funciones de las fiscalías especiales dentro de las procuradurías para las tareas de búsqueda e investigación. Por un lado, la Fiscalía de Búsqueda e PGR no investiga el delito, su enfoque es exclusivo de búsqueda y los pocos casos de investigación del delito de desaparición están dispersos en otras fiscalías o subprocuradurías de PGR y normalmente bajo otras figuras penales. Por otro lado, en el caso de las procuradurías locales el Protocolo no es suficientemente conocido, por lo que las prácticas siguen siendo las señaladas en el informe de seguimiento de febrero de 2016.
76. Ante la falta de exhaustividad en la búsqueda de personas y sobretodo en la búsqueda de personas migrantes, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, junto con los Comités de familiares de personas migrantes desaparecidas y otras organizaciones, han impulsado en diversas reuniones en 2014, 2015 y 2016 con los Titulares de la PGR la creación de una **Comisión y Plan de Búsqueda en San Luis Potosí (Estado clave en la ruta migratoria) para personas migrantes bajo un diseño que contemple la participación de diversas instancias gubernamentales y no gubernamentales** (en adelante, “Plan de San Luis Potosí”).
77. El Plan de San Luis Potosí anhela a ser un instrumento metodológico obligatorio en la investigación, dando respuesta a las necesidades de búsqueda y de investigación, tomando en cuenta el contexto de la desaparición y los escenarios de búsqueda, con la participación de los familiares, representantes y expertos independientes. Se propone la creación de de una Comisión de Búsqueda,

compuesta por un equipo de coordinación y un equipo operativo. Este último debería contar con grupos de documentación y análisis, búsqueda e investigación, y de identificación. La Comisión de Búsqueda trabajaría bajo reglas mínimas de operatividad (tiempos para reunirse, participación de víctimas, rendición de cuentas, entre otros) y tendría como mandato llevar a cabo acciones de búsqueda en vida y búsqueda de restos mortales a la luz de un plan estratégico de trabajo previamente diseñado entre los integrantes.

78. Durante el segundo semestre del año 2016, el Plan de San Luis Potosí fue propuesto a la Unidad de Migrantes que en un primer momento aceptó su adopción. Sin embargo, a la fecha, dicho tema no ha sido atendido ni por la PGR ni por la Unidad de Migrantes, mostrando la **falta de voluntad política para afrontar los problemas de búsqueda exhaustiva, la ausencia de investigación bajo un análisis de contexto** y la grave situación en materia de desaparición que enfrenta México.

C. La ineficacia de los sistemas de prealerta

79. En relación a la recomendación emitida por este Comité y contenida en el inciso a) del párrafo bajo análisis, es procedente relatar que las autoridades de procuración de justicia en el estado de Coahuila implementaron una plataforma llamada “*prealerta Amber*” que funciona de manera similar a la “Alerta Amber”. Sin embargo, se trata de una plataforma que opera únicamente en este Estado.
80. En 2016, el CDDHFJL ha documentado dos casos relacionados con desapariciones de menores de edad. La respuesta del ministerio público, **al solicitarles la activación de la *prealerta Amber* fue negativa en ambos casos**, debido a que supuestamente la o el menor no se encontraba en peligro inminente, sin que se brindara a la familia la documentación necesaria que fundamentara o motivara esta decisión. Lo anterior denota una clara interferencia para la búsqueda inmediata de personas.

D. La ausencia de investigaciones tempestivas y eficaces

81. Las organizaciones que firman el presente informe han denunciado que la **PGR no ha actuado con la debida diligencia en iniciar investigaciones de oficio y sin dilaciones en casos de desaparición**, puesto que en lugar de iniciar la investigación correspondiente, agregaba la denuncia de desaparición a un ***acta circunstanciada***, figura que no contempla la investigación y búsqueda en casos de desaparición, sino que apunta meramente a “asentar hechos no constitutivos de delitos”.
82. La Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho ha

documentado la apertura de las siguientes actas circunstanciadas con cientos de denuncias de desaparición: **AC044/2011**, **AC062/2011**, **AC063/2011** y **AC066/2011**. Todas ellas radicadas en la SEIDO. Si bien se trata de casos de desaparición de 2011, a la fecha no cuentan con una investigación. Al respecto, SEIDO ha argumentado que carece de competencia para iniciar una investigación por desaparición en los casos integrados a las mencionadas actas circunstanciadas. Asimismo, como se señaló más arriba,⁴¹ la Fiscalía de Búsqueda de Personas Desaparecidas sólo hace acciones de búsqueda y no de investigación del delito y los responsables.

83. Lo afirmado por SEIDO carece de sustento e ignora el contexto de la desaparición. Ejemplo de ello es el caso de la desaparición de dos hermanos originarios de la Ciudad de México y que transitaban en Tamaulipas en agosto de 2010. Los dos hermanos desaparecieron en San Fernando, Tamaulipas, el 25 de agosto de 2010, a saber un día después de la masacre de las 72 personas migrantes.⁴² Los padres de los dos hermanos en principio denunciaron la desaparición ante la PGR, que se negó a abrir una investigación por considerar que carecía de competencia. Asimismo, los padres no pudieron denunciar la desaparición ante la Procuraduría General de Justicia de Tamaulipas, en San Fernando, debido a que esta última había sido atacada por el crimen organizado y se había asesinado a uno de los ministerios públicos.
84. Posteriormente, los familiares se desplazaron a Matamoros y se dirigieron a la Procuraduría local, donde se inició una averiguación previa, aunque esto no ha producido ningún resultado debido a la ausencia de policías. Después del hallazgo de las fosas clandestinas en 2011, los familiares acudieron a SEIDO para denunciar la desaparición de los dos hermanos. SEIDO tomó las declaraciones de los familiares y sus muestras genéticas y les aseguró que se investigaría. Sin embargo, en el mes de julio de 2016 los familiares se enteraron de que SEIDO no había iniciado ninguna investigación por la desaparición. A la fecha, SEIDO se ha negado a abrir una investigación sobre el caso.
85. La Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho ha sustentado que PGR tiene la obligación de iniciar una investigación en el momento en el que tiene conocimiento de posible comisión de un delito, máxime en el contexto de criminalidad y de desaparición sistemática que existe en la región, con participación y tolerancia de agentes estatales.

E. Las lagunas en el proceso de búsqueda, exhumación, identificación y restitución de los restos mortales

⁴¹ *Supra* párr. 75.

⁴² *Supra* párr. 43 y nota 31.

86. Con respecto a la recomendación del Comité en el sentido de “garantizar la efectiva coordinación, cooperación y cruce de datos entre los órganos con competencia para la búsqueda de personas desaparecidas e identificación de sus restos cuando hubieran fallecido y asegurar que cuenten con los recursos económicos, técnicos y de personal necesarios”, **se resalta el trabajo de la Comisión Forense⁴³ y la necesidad de que su mandato sea ampliado.**
87. La Comisión Forense ha llevado a cabo una importante labor en la identificación de los restos hallados en la masacre de 72 personas migrantes en San Fernando, Tamaulipas, en alrededor de 47 fosas clandestinas encontradas en 2011 en San Fernando, Tamaulipas, y en la masacre de Cadereyta, Nuevo León, no solamente por el aporte en las técnicas de investigación y en establecimiento de buenas prácticas en la identificación, notificación y entrega de restos, sino también por el hecho de permitir el cruce de información entre la Base de Datos Genéticos de la PGR con las bases de datos de los Bancos Forenses en Centroamérica.
88. Para la identificación de los restos de las tres masacres, la Comisión Forense ha recabado información genética, en su mayoría, de familiares de personas desaparecidas originarios de México y de Centroamérica que no se encontraban en las Base de Datos Genéticos de la PGR previamente o bien cuya información se encontraba incompleta. **Ante este escenario se requiere, en principio, ampliar el mandato de la Comisión Forense a fin de confrontar la información genética recabada con restos sin identificar hallados en Tamaulipas y Nuevo León y que no pertenecen a las víctimas de las tres masacres.** En un segundo momento, para la ampliación del mandato de la Comisión Forense es necesario llevar a cabo una investigación y establecer un diálogo con otros Estados de la ruta migratoria sobre los procesos y metodologías para la identificación de restos, a fin de establecer convenios de colaboración y replicar buenas prácticas en materia forense.
89. Bajo la última administración de la PGR, **la ampliación del mandato de la Comisión Forense fue rechazada en vista de desintegrarla al acabar la identificación de los restos de las víctimas de las tres masacres**, nuevamente evidenciando la ausencia de voluntad institucional de combatir las serias deficiencias forenses ya denunciadas ante este Comité.⁴⁴
90. **La Base de Datos AM/PM aún no existe.** A la fecha se han producido esfuerzos por aplicar los cuestionarios que serán el insumo de esa base, pero aún no se integra en una plataforma común la información de las 34 procuradurías del país y no es clara la estructura que tendrá esa base de datos nacional.

⁴³ *Supra* párr. 51 y nota 36.

⁴⁴ Informe de seguimiento de febrero de 2016, *supra* nota 3, párr. 22-31.

91. La **Base de Datos Genéticos de la PGR no incorpora de manera efectiva información relativa a todas las personas desaparecidas**. Dicha base sigue siendo incompatible con la de la Policía Federal Científica y no cruza información de manera obligatoria y automatizada con la de las procuradurías locales que cuentan con servicios forenses capacitados. Cabe señalar que la Base de Datos Genéticos de la PGR tampoco incorpora de manera efectiva la información genética de los familiares de los desaparecidos a fin de cruzar información para la identificación de restos encontrados, ni se conocen los planes para recoger esta información de manera sistemática.
92. El 13 de diciembre de 2016, en el estado de **Coahuila** se promulgó la **Ley para la Localización, Recuperación e Identificación Forense de Personas**, la cual fue redactada en conjunto por los colectivos de familiares de personas desaparecidos de Coahuila, organizaciones de la sociedad civil, y autoridades, contando con la asesoría de organizaciones internacionales expertas en la materia. Lo anterior convierte esta ley en un esfuerzo innovador a nivel regional para la búsqueda y el tratamiento de los restos.
93. Sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil ven con preocupación que la efectividad de estas herramientas, creadas para acercar a las familias a la verdad sobre el paradero de sus familiares, se ve amenazada por el hecho de **no contar con un presupuesto adecuado para su implementación**. Hasta la fecha, el gobierno de Coahuila no consideró en su presupuesto de egresos del año 2017 un rubro específico para el cumplimiento de esta ley y de los planes estatales de exhumaciones que de ella emanen.
94. Cabe señalar que diversas **organizaciones de familiares de personas desaparecidas han estado realizando “Brigadas de Búsqueda” en campo**, en estados como Veracruz, Guerrero, Morelos, Coahuila y Sinaloa, entre otros, hallando diversos lugares de enterramiento clandestino y cientos de restos humanos. Las capacidades del Estado mexicano para la correcta exhumación, procesamiento e identificación se ven rebasadas, al grado que por tales razones las autoridades han pedido a dichas Brigadas que dejen de buscar. No obstante los esfuerzos en algunas procuradurías por fortalecer los servicios forenses, la situación extraordinaria de los incontables lugares de enterramiento clandestino y de fosas comunes registradas por la autoridad, **requieren una acción proporcionalmente extraordinaria y un Plan Nacional de Exhumación e Identificación de Personas fallecidas que contemple el apoyo de organismos internacionales especializados**.
95. Por ejemplo, en el Estado de Coahuila, con el apoyo del Comité de la Cruz Roja Internacional (en adelante, “CICR”) y la participación de las familias de Fuerzas

Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila (Fuundec) y el CDDHFJL, se ha creado el área forense dentro de la Procuraduría del Estado, se han contratado antropólogos físicos, genetistas, odontólogos forenses y criminólogos, se ha equipado un laboratorio forense y se ha hecho un plan de exhumación e identificación (a la par de la adopción de la Ley de identificación de personas que se comentó más arriba)⁴⁵ **de 458 cuerpos, registrados en fosas comunes de diversos cementerios oficiales del Estado y la identificación de fragmentos óseos humanos encontrados en sitios de exterminio que a la fecha suman más de 20.000.** A pesar de estos esfuerzos para fortalecer las capacidades internas, **según el cálculo del propio CICR, sólo la exhumación y procesamiento de los 458 cuerpos tomarán más de dos años y su identificación quizás más.** La situación descrita es de extraordinaria gravedad y requiere la adopción de medidas igualmente excepcionales.

F. La Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Desaparición de Personas

96. En relación con el proceso de adopción de la **Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Desaparición de Personas**, las organizaciones de la sociedad civil y los colectivos de los familiares de personas desaparecidos han impulsado la inclusión de los siguientes **ocho puntos mínimos**: **(1) Comisión Nacional de Búsqueda**, integrada por familias y autoridades, que diseñen y ejecuten Planes Nacionales de Búsqueda y Registro; **(2) Programa Nacional de Búsqueda**, que dé prioridad a la búsqueda de personas en vida y responda a las desapariciones sin condiciones de temporalidad; **(3) Programa Nacional de Exhumaciones e Identificación de Restos**, que incluya líneas de acción para la identificación y registro de fosas comunes y clandestinas, resguardo de restos, e identificación de cuerpos y fragmentos humanos; **(4) Asignación de presupuesto suficiente**, destinado especialmente para la investigación, la búsqueda y la identificación; **(5) Fijar responsabilidades a superiores jerárquicos**, de modo que la investigación contemple a todos aquellos que por omisión permiten que sigan ocurriendo estos delitos; **(6) Participación activa de familiares y organizaciones de la sociedad civil** acompañantes en los procesos de búsqueda, investigación e identificación; **(7) La garantía de que la investigación y búsqueda se lleven a cabo de manera integral hasta el esclarecimiento de los hechos; y **(8) la eliminación de la distinción entre personas desaparecidas y personas no localizadas** de manera que no haya distinciones que afecten la búsqueda.**

97. En su informe de seguimiento, el Estado señaló que el proyecto de ley

⁴⁵ *Supra* párr. 92.

contemplaba cuatro nuevos instrumentos.⁴⁶ Sin embargo, el Estado no brinda información con respecto a los 8 puntos mínimos arriba mencionados, puesto que: (i) **el Sistema Nacional de Búsqueda propuesto por el gobierno no contempla los casos anteriores a la entrada en vigor de la ley;** (ii) **el Registro Nacional de Búsqueda propuesto por el gobierno no contempla la información que pueden aportar las familias y las organizaciones que llevan casos documentados,** ni especifica cómo se diseñará y operará esa plataforma o si será desarrollada en una base de datos ya existente; (iii) el Registro Nacional Forense abarca el registro de las fosas comunes y clandestinas, así como los fragmentos de restos humanos; y (iv) el Consejo Nacional Ciudadano parece configurado como organismo “ornamental” y no como una instancia de toma de decisiones y rendición de cuentas.

98. A la fecha de presentación de este informe de seguimiento la iniciativa de Ley General sobre Desaparición Forzada y por Particulares cumple 16 meses de discusión en el Senado de la República. Mientras tanto, el Sistema Nacional de Búsqueda que se prevé en el Proyecto de Ley no se ha implementado y no son claras aún la estructura ni las funciones del órgano que se dedicará a la búsqueda de las personas desaparecidas, ni tampoco el Registro Nacional Forense.
99. A la luz de todo lo anterior, las asociaciones que suscriben el presente informe consideran que el grado más adecuado para evaluar el nivel de cumplimiento de la recomendación del Comité sería “C”, **en el sentido de que, si bien el Estado respondió formalmente al Comité, en la práctica no ha cumplido cabalmente con la recomendación concernida, por las siguientes razones:** (i) casos de desaparición de 2011 continúan sin que se haya abierto una investigación al respecto; (ii) no existe una investigación exhaustiva sobre los casos de desaparición, pues la PGR y el mismo Protocolo perpetúan malas prácticas como la búsqueda de oficios, la ausencia de líneas de investigación, la falta de exhaustividad en recabar y analizar pruebas y la deficiente investigación *in situ* por falta de recursos y de coordinación institucional; (iii) falta de voluntad institucional para en el cruce de información genética entre los distintos bancos forenses y para el diseño detallado de comisiones y planes de búsqueda, con participación de víctimas y expertos.

V. Otros temas de preocupación

100. Además de los temas analizados en los párrafos precedentes, existen otros asuntos que las organizaciones que suscriben el presente informe de seguimiento quisieran llevar a la atención del Comité.

⁴⁶ Informe de seguimiento del Estado, *supra* nota 4, párr. 5.

101. Un tema que genera una gran preocupación para las organizaciones que suscriben el presente informe es el **incumplimiento general por parte del Estado mexicano de las recomendaciones emitidas por el Comité en el marco de las acciones urgentes** (Art. 30) y, en particular, de las **medidas cautelares** (Art. 30, párr. 3).
102. Esta situación se hizo de conocimiento del Comité mediante comunicación del pasado 7 de octubre de 2016. En particular, se informó que el Estado mexicano ha adoptado la **práctica de no cumplir con las recomendaciones emitidas en el marco de acciones urgentes y medidas cautelares,**⁴⁷ **por no considerarlas como vinculantes**, ante casos que requieren ser atendidos con urgencia y con necesidad pronta de atención. Así, en reiteradas oportunidades servidores públicos de alto nivel han manifestado que la postura dictada por altos mandos institucionales es no observar ni acatar las acciones urgentes y medidas cautelares dictadas por el Comité por no considerarlas como obligatorias para el Estado.
103. Frente a la postura señalada, algunas organizaciones de la sociedad civil mexicana impulsaron la firma de un proyecto⁴⁸ de puntos de acuerdo mediante el cual la senadora Angélica de la Peña Gómez sometía a consideración del Senado de la República (1) exhortar al Poder Ejecutivo Federal a instruir a la Secretaría de Gobernación a cumplir con las solicitudes en materia de procedimiento de acción urgente e implantación de medidas cautelares emitidas por este Comité; y (2) exhortar al Poder Ejecutivo Federal a instruir a la Secretaría de Gobernación y a la Secretaría de Relaciones Exteriores informar al Senado de la República de las medidas adoptadas para dar cumplimiento a las acciones urgentes y medidas cautelares emitidas por el Comité y en su caso explicar las razones de la falta de cumplimiento efectivo. Sin embargo, **no se ha registrado ningún cambio significativo en la grave situación arriba descrita.**

VI. Conclusiones y recomendaciones

104. A la luz de los párrafos precedentes, tal y como lo constató el propio Comité en su evaluación de octubre de 2016, México **ha cumplido sólo parcialmente con las**

⁴⁷ Aunque el problema referido tiene una naturaleza sistemática y general, en la comunicación presentada al Comité el pasado 7 de octubre de 2016 por la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y la organización I(dh)eas, Litigio estratégico en derechos humanos se ha detallado el estado de incumplimiento relativo a las acciones urgentes y medidas cautelares correspondientes No. 129-210/2015 y 215-238/2015, 240/2015, 241/2015, 242/2015, 243/2015, 244/2015, 245/2015, 246/2015, 247/2015, 248/2015, 249-250/2015, 255-265/2015, 276-284/2016, 308-325/2016. Asimismo, se refirió del estado de incumplimiento de las medidas cautelares otorgadas por el Comité a favor de la Sra. Sandra Luz Román Jaimes; de la Brigada Nacional de Búsqueda de Personas Desaparecidas y del Colectivo Familiares en Búsqueda María Herrera, Poza Rica; y de los Sres. Tomás Mendoza Bosques y Carola Marín Jan.

⁴⁸ Se anexó copia del proyecto de puntos de acuerdo a la comunicación enviada al Comité el 7 de octubre de 2016 por parte de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y de la organización I(dh)eas, Litigio estratégico en derechos humanos.

recomendaciones contenidas en los párr. 18, 24 y 41 de las observaciones finales del Comité de febrero de 2015. Asimismo, a la fecha de hoy, México **tampoco ha cumplido con las otras recomendaciones formuladas por el Comité**, en particular por lo que concierne a la adopción de una ley general en materia de desaparición forzada de personas, a la tipificación del delito de desaparición forzada de personas a nivel estatal y federal de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos, y a la investigación sobre casos de desaparición forzada para identificar los presuntos autores, enjuiciarlos y sancionarlos. Esta situación genera **profunda preocupación** entre las organizaciones que suscriben el presente informe de seguimiento y amerita la atención del Comité, sobre todo a la luz de la gravedad y sistematicidad del fenómeno de la desaparición forzada en el país, mientras los responsables gozan de una casi total impunidad.

105. Por todo lo anterior, las asociaciones que suscriben el presente informe de seguimiento solicitan al Comité a:
- con arreglo al Art. 54, párr. 2 y 3, de su reglamento, nombrar uno o varios relatores que se encarguen de hacer un **seguimiento periódico** con las autoridades mexicanas sobre la aplicación de las observaciones finales de febrero de 2015 y evalúen regularmente los progresos en la implementación.
 - **modificar los grados otorgados en ocasión de la evaluación del cumplimiento de las recomendaciones contenidas en los párr. 18, 24 y 41** de las observaciones finales del Comité de acuerdo con lo señalado en el presente informe.
 - alentar enérgicamente al Estado a **reconocer la competencia del Comité para recibir y examinar comunicaciones individuales e interestatales en virtud de los Art. 31 y 32 de la Convención.**
 - **realizar una visita al Estado de conformidad con el Art. 33, párr. 1,** de la Convención, de acuerdo con la solicitud ya presentada en reiteradas ocasiones.⁴⁹

⁴⁹ Cabe señalar que el Comité formuló dicha solicitud el 6 de enero de 2014, reiterándola el 31 de marzo de 2014, el 13 de febrero de 2015, y el 17 de marzo de 2016. Del informe anual del Comité se desprende que “El 17 de marzo de 2016, el Comité, recordando el intercambio de correspondencia anterior con México, iniciado en mayo de 2013, decidió reiterar la solicitud formulada por vez primera en 2014 de visitar el Estado parte en el marco del artículo 33, párrafo 1, de la Convención. El Comité propuso realizar una visita a México en enero, febrero o abril de 2017 y pidió al Estado parte que respondiera a más tardar el 1 de julio de 2016 a fin de adoptar las disposiciones administrativas para la visita” (CDF, *Informe*

- de conformidad con el **Art. 34** de la Convención, solicite a México toda la información que considere pertinente acerca de la existencia de una práctica generalizada de desapariciones en el país, y **lleve la cuestión, con carácter urgente, a la consideración de la Asamblea General de las Naciones Unidas**, por medio del Secretario General de las Naciones Unidas.
- **cuestione el Estado de manera urgente y puntual con respecto a su posición con respecto a la valoración de la obligatoriedad de las recomendaciones en el marco de las acciones urgentes y medidas cautelares; y se pronuncie sobre la obligación que tiene el Estado mexicano de acatar las medidas dictadas por este mecanismo, adoptando una declaración interpretativa o una orientación general sobre la obligación de México de cumplir con el Art. 30 de la Convención**, declarando que **la posición asumida hasta ahora por el Estado mexicano** respecto de la obligatoriedad de las acciones urgentes y de las medidas cautelares es **contraria al principio de acatar sus obligaciones convencionales de buena fe**.

106. Asimismo, las asociaciones que suscriben este informe de seguimiento piden al Comité que recomiende públicamente a México:

- Implementar sin demora **todas las recomendaciones formuladas por distintos organismos internacionales de derechos humanos, en particular las emitidas en el mes de febrero de 2015 por el propio Comité** y las del Grupo de Trabajo.
- Garantizar **certeza, claridad y facilidad en la consulta del RNPED**. Además de las recomendaciones hechas por el Comité y que el Estado mexicano aún debe cumplir, se deben mejorar las fuentes de información e incluir los datos brindados por los propios familiares de las víctimas de desaparición y otras fuentes confiables no estatales como universidades y ONGs. Finalmente, es importante disponer un control permanente de la información y una actualización centralizada que permita depurar dobles

registros, complementar, verificar y precisar los datos divergentes.

- Establecer **mesas de diálogo con víctimas, Comités de familiares de personas migrantes desaparecidas y organizaciones de la sociedad civil para discutir la política estatal para la búsqueda de las personas migrantes y para el acceso a la justicia de sus familiares en miras de fortalecer el MAE** y su relación con las instituciones de todos los niveles del gobierno que se requiera.
- Abrir una nueva **mesa de diálogo con víctimas, Comités de familiares de personas migrantes desaparecidas y organizaciones de la sociedad civil para revisar los Lineamientos** relativos al funcionamiento del MAE que atienda los puntos de preocupación arriba señalados, y que retome en cuenta la propuesta anteriormente formulada por sociedad civil, por ser los Lineamientos una norma esencial para el debido funcionamiento del MAE.
- Estructurar **un mecanismo de supervisión del funcionamiento del MAE**, con participación de Comités de familiares de personas migrantes desaparecidas y de la sociedad civil, a fin de que se pueda evaluar regularmente su funcionamiento, y se puedan plantear sugerencias concretas de mejoras. Asimismo, en este contexto es importante **garantizar la presencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como instancia vigilante y garante de los derechos de las víctimas que acudan al MAE.**
- **Difundir información relativa al mandato y al funcionamiento del MAE** en los países de origen de las personas migrantes desaparecidas en territorio mexicano.
- Garantizar que **las Embajadas mexicanas y consulados cuenten con personal capacitado y especializado para la operatividad del MAE y para la atención a las víctimas y a sus familiares.**
- Establecer **sistemas electrónicos que faciliten la comunicación entre Embajadas y consulados mexicanos con**

las instituciones mexicanas de procuración de justicia que tengan conocimiento del caso.

- **Garantizar que los familiares de las personas migrantes desaparecidas tengan acceso a las medidas de asistencia social y a la reparación de conformidad con la Ley General de Víctimas desde sus países de origen.** Para este fin, es procedente adoptar **convenios de cooperación con los países de origen.**
- **Establecer la coordinación y colaboración entre el MAE, la PGR, la SRE, el INM, la CEAV y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el poder judicial y toda autoridad que se requiera para la debida operatividad del MAE y la atención integral a las víctimas.**
- **Garantizar la presencia de personal de la CEAV en todas las etapas del funcionamiento del MAE.**
- **Investigar todas las irregularidades que denuncien las víctimas con motivo del funcionamiento del MAE.**
- **Garantizar que la Unidad de Migrantes cuente con recursos humanos y materiales para trabajar de manera eficaz, que el personal esté debidamente capacitado y sea contratado bajo criterios claros y transparentes que respondan al mandato del MAE y de la Unidad de Migrantes.**
- **Investigar exhaustivamente las irregularidades por la falta de investigación de casos de desaparición que se encuentren en actas circunstanciadas radicadas en la PGR y en las procuradurías locales.**
- **Incorporar comisiones de búsqueda y planes de búsqueda, que cuenten con los recursos humanos y financieros para su funcionamiento, que analicen el contexto de la región, prioricen la investigación *in situ* y que, si procede, cuenten con la participación de expertos internacionales, atendiendo a las particularidades de cada caso de desaparición y a las solicitudes de las víctimas.**
- **Atender a los 8 puntos mínimos planteados por las familias**

de personas desaparecidas y las organizaciones de la sociedad civil para el diseño de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Desaparición de Personas y adoptar dicha Ley sin más demora.

- Garantizar la efectividad de la **implementación de mecanismos de búsqueda inmediata**, creados por los gobiernos federales y estatales (como, por ejemplo, la “*Prealerta Amber*”), ante cualquier caso de desaparición y, en particular, de menores de edad.
- Garantizar la implementación efectiva de las leyes adoptadas para colaborar con la localización, recuperación e identificación forense, incluso la **Ley para la Localización, Recuperación e Identificación Forense de Personas del Estado de Coahuila**, a través de la **asignación de suficientes recursos económicos, materiales y humanos**.
- Gestionar la **ampliación del mandato de la Comisión Forense a efecto de garantizar un cruce gradual de información forense de personas migrantes desaparecidas** de otros casos fuera de las tres masacres y cuyo trabajo ha sido reconocido por este Comité y por los familiares de personas desaparecidas.
- **Adoptar, en definitiva y a la mayor brevedad, todas las medidas que sean necesarias para dar efectivo y pronto cumplimiento a lo indicado por el Comité en el marco de las acciones urgentes y medidas cautelares pendientes** con arreglo al Art. 30 de la Convención.

107. Las asociaciones que suscriben el presente informe de seguimiento permanecen a disposición del Comité para cualquier aclaración o información adicional que puedan resultar necesarias y aprovechan la oportunidad para agradecer de antemano la atención y saludar al Comité y a su Secretariado por su valiosa labor.

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

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

TRIAL International

Acerca de las organizaciones que suscriben el informe de seguimiento

a) 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 Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos(as) en Coahuila.

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

b) 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: Palenque 269, Colonia Narvarte, Delegación Benito Juárez, C.P. 03023, Ciudad de México.

Tel.: + 52 1 55 63 44 30 42

E-mail: justiciayestadodederecho@gmail.com

c) TRIAL International

TRIAL International es una organización no gubernamental que lucha contra la impunidad de los responsables de los crímenes más graves según el derecho internacional y apoya a las víctimas en sus demandas para obtener justicia.

TRIAL International aborda el uso del derecho de manera innovadora, abriendo camino hacia la justicia para víctimas y sobrevivientes de sufrimientos indecibles. La organización brinda asesoría jurídica, litiga casos, asiste en el desarrollo de recursos y en la formación de profesionales a nivel doméstico y, en general, se involucra en actividades de incidencia para avanzar una agenda de derechos humanos.

TRIAL International cree en un mundo donde no se tolerará más la impunidad de los responsables de los crímenes más graves según el derecho internacional. Sólo cuando las víctimas serán oídas y los perpetradores enjuiciados y sancionados podrá prevalecer el estado de derecho.

TRIAL International es miembro de la [Coalición Internacional contra las Desapariciones Forzadas](#).

Contacto: Dr. iur. Philip Grant (Director)

E-mail: p.grant@trialinternational.org

Dirección: TRIAL International, P.O. Box 5116, 1211, Ginebra 11, Suiza

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

Website: <https://trialinternational.org/>