México

Informe presentado al Comité contra la Desaparición Forzada en vista del dialogo de seguimiento con respecto a México, en ocasión de la 15ª sesión (noviembre de 2018)

Informe presentado por

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

TRIAL International

Octubre de 2018

Índice

Contenido **Párrafos**

I. Introducción 1-10

II. Desaparición de migrantes: 11-115

Ausencia de cifras precisas con respecto a personas migrantes desaparecidas

A. Estado de cumplimiento de las recomendaciones de 2015 27-59

La Base de Datos AM/PM

Búsqueda de personas migrantes desaparecidas, exhumación, identificación y restitución de cuerpos

La importancia de la Comisión Forense y los obstáculos a los que se ha enfrentado

La falta de capacidad e independencia de los servicios periciales

B. Disposiciones pertinentes de la Ley General y obstáculos en su implementación 60-84

Disposiciones relevantes de la Ley General respecto a las personas migrantes desaparecidas

Problemas y retrasos en la implementación de la Ley General

Los problemas enfrentados por la Comisión Nacional de Búsqueda

La no adopción de los reglamentos y otras normas necesarias para garantizar la implementación de la Ley General

La incorporación del tema de las personas migrantes desaparecidas en el Protocolo de Investigación previsto por la Ley General

El cambio de adscripción de la Unidad de Migrantes y del MAE

La falta de liderazgo y coordinación para la implementación de la Ley General

La falta de recursos para la implementación de la Ley General

El Consejo Ciudadano y sus recomendaciones a las autoridades

Las mesas de trabajo con el equipo del gobierno de transición

C. El funcionamiento de la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes y del Mecanismo de Apoyo Exterior mexicano de Búsqueda e Investigación 85-115

Información proporcionada por el Estado sobre el funcionamiento de la Unidad de Migrantes

Información proporcionada por el Estado sobre el funcionamiento del MAE

Limitaciones y obstáculos para el traslado de las víctimas centroamericanas a México y la obtención de visas humanitarias

Valoración de las visitas del MAE a Centroamérica y coordinación entre las autoridades involucrada

Necesidad de lineamientos del MAE adecuados y específicos

La necesidad de implementación de las medidas de asistencia, atención y apoyo por parte de la CEAV

III. Las falencias en materia de investigación y enjuiciamiento y la ausencia de garantías por lo que concierne a la independencia de las autoridades a cargo de la procuración de justicia 116-127

La transformación de la PGR en Fiscalía General de la República y la incorporación de los derechos de los migrantes en la Ley Orgánica de la Fiscalía

IV. Estado de cumplimiento de las medidas cautelares en el marco de las acciones urgentes y principales obstáculos encontrados 128-139

V. Conclusiones y recomendaciones 140-142

I. Introducción

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. En virtud del Art. 29, párr. 4, de la Convención, 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 sus recomendaciones, así como cualquier otra información nueva relativa al cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Convención, en un documento elaborado con arreglo al párrafo 39 de las Directrices relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados partes en virtud del Art. 29 de la Convención".[2]

3. El 20 de febrero de 2018, el Estado presentó su segundo informe (en adelante, "informe de México de 2018")[3] al Comité, que decidió convocar al Estado para un "dialogo de seguimiento" con respecto a la información contenida en dicho informe en ocasión de su 15ª sesión.

4. La Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y TRIAL International someten a la atención del Comité el presente informe alternativo en vista del mencionado "dialogo de seguimiento". Para la redacción del documento se han tomado como referencias principalmente: a) las observaciones finales formuladas por el Comité en el mes de febrero de 2015; b) la evaluación relativa a la implementación de las recomendaciones allí contenidas publicada por el Comité el 14 de octubre de 2016;[4] y c) el informe de México de 2018.

5. Con respecto al enfoque del presente informe, con el objetivo de que la información que se proporciona al Comité sea la más pertinente, adecuada y especializada, se decidió centrarse en el tema de la desaparición de migrantes y las obligaciones internacionales correspondientes en virtud de la Convención, así como en las falencias en materia de atención, búsqueda e investigación, acceso a la justicia y reparación para las víctimas migrantes de desaparición. Asimismo, se hará referencia a los avances y obstáculos encontrados con respecto al cumplimiento de

---

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

2 *Ibíd.*, párr. 50.

3 Informe de México, UN Doc. CED/C/MEX/CO/1/Add.2 del 20 de febrero de 2018 (en adelante, "Informe de México de 2018").

4 CDF, *Evaluación del estado de implementación de las observaciones finales,* UN Doc. CED/C/11/2 del 8 de noviembre de 2016. Cabe señalar que la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y TRIAL Internacional, conjuntamente con otras asociaciones de la sociedad civil, presentaron informes alternativos de seguimiento respectivamente en el mes de febrero de 2016 (disponible en https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=INT%2fCED%2fNGS%2fMEX%2f23956&Lang=en) y febrero de 2017 (disponible en http://fundacionjusticia.org/cms/wp-content/uploads/2013/06/FINAL-InformedeseguimientoCED-MEX2017-2.pdf). Se hará referencia a ellos como "informe alternativo de 2016" e "informe alternativo de 2017".

las medidas cautelares ordenadas por el Comité en el marco de las acciones urgentes de conformidad con el Art. 30, párr. 3, de la Convención. La omisión de otros temas no implica de ninguna manera que las asociaciones que suscriben el presente informe consideren que México cumple con todas sus obligaciones de acuerdo con la Convención. Asimismo, se destaca que, si bien el análisis presentado en el documento se enfoca desde la perspectiva de las personas migrantes y sus familias, buena parte de las observaciones formuladas y de la información proporcionada tiene un alcance más amplio y se aplica también a casos de desaparición que no involucran a personas migrantes.

6. Así, las organizaciones que suscriben el presente informe estiman 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".[5] 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.[6]

7. Numerosos informes elaborados tanto por asociaciones de la sociedad civil[7] como por instituciones estatales[8] o internacionales[9] 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*".[10] De acuerdo con datos difundidos por el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (en adelante, "RNPED"), con corte al 30 de abril de 2018,[11] el total de personas desaparecidas registradas era de **37,435** entre el fuero federal y el fuero

---

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

6 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.

7 Entre otros, véanse, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (sede México), programa de Derechos Humanos de la Universidad de Minnesota, Latin American Center de la Universidad de Oxford, *Observatorio sobre desaparición forzada e impunidad,* 2017, disponible en http://www.flacso.edu.mx/sites/default/files/170616_resumen_informe_nl_vf.pdf; Aguayo, Dayán, *El Yugo Zeta. Norte de Coahuila, 2010-2011, Documento de trabajo del Colegio de México*, 2017; Human Rights Clinic of the University of Texas School of Law, *Control… sobre todo el Estado de Coahuila,* noviembre de 2017, 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 (HRW), *Los desaparecidos de México: el persistente costo de una crisis ignorada*, 2013.

8 Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), *Informe especial sobre la desaparición de personas y fosas clandestinas en México*, 2017, disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/InformeEspecial_20170406.pdf.

9 Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes (GIEI), *Informe I – Ayotzinapa,* 2015, pp. 347-359; e Informe II – Ayotzinapa, pp. 555-608. Véase también y Tribunal Permanente de los Pueblos, sentencia del 15 de noviembre de 2014, pp. 51 y 87, disponible en http://redtdt.org.mx/wp-content/uploads/2014/11/TPP-M%C3%89XICO-SENTENCIA-FINAL.pdf.

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

11 El Secretariado Ejecutivo de del Sistema Nacional de Seguridad Pública realizó por última ocasión la actualización de las bases de datos del RNPED con corte al 30 de abril de 2018. En virtud de la Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas (*infra* párr. 40), corresponderá a la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas la publicación de las subsecuentes bases de datos. Sin embargo, como se ilustra en el presente informe (*infra* párr. 65-67), la Comisión Nacional de Búsqueda no es operativa todavía, con el resultado de que no se cuenta con datos actualizados.

común.[12] Más allá de las dudas existentes con respecto a la confiabilidad de los datos registrados en el RNPED, sobre todo por lo que concierne a las personas migrantes,[13] y conscientes del grave **sub-registro de casos**, se considera que esta cifra es indicativa de la gravedad del problema y apunta a la necesidad de tomar debidamente en cuenta la naturaleza generalizada de la práctica.

8. Las organizaciones que suscriben el presente informe consideran de primordial importancia que **el Comité tenga 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 Estado y de llevar la cuestión, con carácter urgente, a la consideración de la Asamblea General de las Naciones Unidas, por medio del Secretario General (Art. 33 y 34 de la Convención respectivamente).

9. Asimismo, se estima que, a la luz de la gravedad de la situación descrita, **sería de especial importancia que el Comité llevara a cabo una visita a México con arreglo al Art. 33 de la Convención, incluso para dar un seguimiento más puntual a las recomendaciones que emita tras el dialogo del mes de noviembre de 2018**. En este sentido, cabe recordar que el Comité formuló una solicitud al respecto el 6 de enero de 2014 y la reiteró el 31 de marzo de 2014, el 13 de febrero de 2015, el 17 de marzo de 2016, y el 17 de marzo de 2017. De acuerdo con la información públicamente disponible, tras haber inicialmente dejado de contestar a las solicitudes del Comité,[14] en el mes de octubre de 2017, el Estado rechazó formalmente la solicitud de visita.[15] Asimismo, en su último informe anual, el Comité refiere que el 17 de mayo de 2018, el Estado mexicano indicó en una comunicación por escrito que no estaba en condiciones de aceptar la solicitud. Sin embargo, el Comité reiteró igualmente su solicitud y se considera de crucial importancia que lo vuelva a hacer ahora, tomando en cuenta la nueva coyuntura político-institucional en el país frente a un cambio de gobierno en el ámbito federal.[16]

10. Finalmente, cabe destacar que **la existencia de una práctica generalizada conlleva una responsabilidad internacional agravada para el Estado**,[17] tanto en

---

12 Véase http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/estadisticas-fuerofederal.php.

13 Al respecto, véase *infra* párr. 26.

14 Véanse CDF, *Informe anual de 2016*, UN Doc. A/71/56 del 29 de agosto de 2016, párr. 86; e *Informe anual de 2017*, UN Doc. A/72/56 del 19 de junio de 2017, párr. 90-94.

15 Véanse, entre otros, https://elpais.com/internacional/2017/10/21/mexico/1508537209_686131.html; y https://expansion.mx/nacional/2017/10/20/mexico-impide-visita-del-comite-contra-las-desapariciones-forzadas-de-la-onu.

16 Véase CDF, *Informe anual de 2018*, UN Doc. A/73/56 de agosto de 2018, párr. 62.

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

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 la información proporcionada por parte de México en el marco del dialogo de seguimiento, el Comité debe aplicar este criterio y considerar la responsabilidad agravada del Estado mexicano y la obligación correspondiente de adoptar medidas especiales.

II. Desaparición de migrantes

11. A manera de contexto, es pertinente señalar que la desaparición forzada en México no es un fenómeno nuevo. Sin embargo, la problemática se ha recrudecido a partir de la llamada "guerra contra las drogas" declarada en el año 2006 por el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa. La estrategia seguida incluyó una clara militarización de la seguridad pública, respaldada luego por la **Ley de Seguridad Interior** (aprobada el 30 de noviembre de 2017 y publicada en el Diario Oficial de la República el 21 de diciembre de 2017), la cual otorga facultades extraordinarias a los militares en tareas de seguridad pública e investigación penal. Dicha Ley ha sido motivo de múltiples controversias constitucionales ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y ha sido fuertemente contestada por la sociedad civil en México y cuestionada por mecanismos internacionales.[18]

12. Ante el aumento exponencial de las graves violaciones de derechos humanos, incluyendo a las desapariciones forzadas en el marco de la llamada "guerra al narcotráfico", la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones en México ha manifestado que **México necesita indiscutiblemente un cambio de enfoque en seguridad**, porque la estrategia de militarización y guerra para la seguridad pública no funcionó, aunado a que, de la totalidad de desapariciones que se produjeron, no se sabe cuántas fueron perpetradas o cometidas con el apoyo, la tolerancia o la aquiescencia de las propias fuerzas de seguridad y fuerzas armadas.[19]

13. La década ha sido marcada por un aumento exponencial de los casos de desaparición forzada, asesinatos, secuestros y extorsiones, por citar algunas de las

---

[18] Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos, *Informe sobre la visita a México*, UN Doc. A/HRC/37/51/Add.2 de 12 de febrero de 2018, párr. 13; GTDFI, Grupo de Trabajo contra la Detención Arbitraria, Relator Especial sobre el Derecho a la privacidad, Relator Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, Relatora Especial sobre Ejecuciones, Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Promoción de la Verdad, la Justicia, la Reparación y las Garantías de no repetición, y Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, *Proyecto de Ley de Seguridad Interior supone riesgos para los derechos humanos y debe ser rechazado*, diciembre de 2017, disponible en http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22535&LangID=S; y CIDH, *CIDH expresa preocupación por proyecto de la Ley de Seguridad Interior en México*, 4 de diciembre de 2017, disponible en http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/200.asp. Cabe señalar que el 2 de marzo de 2018 se llevó a cabo una audiencia ante la CIDH para analizar las implicaciones de la Ley de Seguridad en México. Por un resumen de las críticas a la Ley de Seguridad Interior formuladas por la sociedad civil, véase https://www.seguridadsinguerra.org/.

[19] Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, *Zeid pide a México que no apruebe el proyecto de ley de seguridad interior*, 5 de diciembre de 2017, disponible en: http://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22492&LangID=S; OHCHR, *ONU-DH: La Ley de Seguridad Interior consolida un modelo de seguridad que no ha dado los resultados esperados*, 18 de diciembre de 2017, disponible en http://www.hchr.org.mx/index.php?option=com_k2&view=item&id=1066:onu-dh-la-ley-de-seguridad-interior-consolida-un-modelo-de-seguridad-que-no-ha-dado-los-resultados-esperados&Itemid=265.

manifestaciones más graves de la situación.[20] Una "epidemia de asesinatos" que, de acuerdo con el informe *"Estadísticas Mundiales de Salud 2017*" de la Organización Mundial de la Salud,[21] es equiparable a la que existe en países en guerra. En 2016, México se ubicó como el segundo país en "conflicto bélico" con más muertos, sólo detrás de Siria, de acuerdo con un estudio del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos.[22]

14. El principio de la década ha sido el escenario de desapariciones y asesinatos masivos sobre todo en el norte del país, en estados como Coahuila, Tamaulipas, Sinaloa y Nuevo León, marcados por casos emblemáticos como los de Allende y Piedras Negras en Coahuila, la masacre de 72 migrantes y localización de fosas clandestinas en San Fernando, Tamaulipas, así como la masacre de 49 personas cuyos cuerpos desmembrados fueron localizados en el municipio de Cadereyta, estado de Nuevo León.[23] Un **factor a común a esos casos ha sido la presencia, dentro de las víctimas, de personas migrantes originarias de diversos países de Centroamérica**. **La población migrante, indocumentada, ha sido la población más vulnerable frente a los conflictos entre grupos del crimen organizado y frente a la colaboración, aquiescencia o participación de autoridades del Estado**. En su tránsito hacia los Estados Unidos, la población migrante se encuentra confrontada a las redes de tráfico de personas, a la corrupción estatal, a extorsión y amenazas para poder seguir su camino, a reclutamiento forzado a las filas del crimen organizado, a desaparición forzada y, en muchos casos, a la muerte.

15. Con el paso de los años, el problema se ha hecho evidente en otras regiones del país, como los estados de Guerrero, Veracruz, Jalisco, siendo actualmente considerado como un fenómeno generalizado. La estrategia y las políticas adoptadas por el gobierno no han llevado a la disminución de la violencia, y los cárteles del narcotráfico y grupos de crimen organizado identificados se han multiplicado, de forma contraria a las pretensiones del gobierno. La división territorial

---

20 De acuerdo con fuentes oficiales, existe evidencia documental de al menos 250.547 homicidios en el país entre diciembre de 2006 y abril de 2018. Por cuanto hace a las desapariciones de personas, la situación ha alcanzado niveles alarmantes con un registro oficial de más de 37,000 en el 2018 (ver *supra* párr. 7). Ver https://actualidad.rt.com/actualidad/272788-mexico-llega-250000-asesinatos-inicio-guerra-narcotrafico.

21 Véase http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/255336/9789241565486-eng.pdf;jsessionid=5DD0B56FE64A42663C6633B1530B9E79?sequence=1, p. 42.

22 Véase https://www.iiss.org/press. Asimismo, véase, entre otros, Justice in Mexico, *Drug Violence in Mexico: Data and Analysis through 2016,* marzo de 2017, disponible en: https://justiceinmexico.org/wp-content/uploads/2017/03/2017_DrugViolenceinMexico.pdf, pp. 5-8. El nivel de violencia alcanzado en México ha determinado que en el año 2017, con referencia al enfrentamiento entre fuerzas armadas y dos de las principales organizaciones del crimen organizado (a saber el Cartel de Sinaloa y Nueva Generación Jalisco), se haya utilizado la categoría de "conflicto armado no internacional": Geneva Academy of International Humanitarian Law and Human Rights, *The War Report 2017*, disponible en https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/The%20War%20Report%202017.pdf, p. 82.

23 Por lo que concierne al caso de los 72 migrantes ejecutados en San Fernando, Tamaulipas, sus cuerpos fueron hallados el 24 de agosto de 2010 (véase, entre otros, http://www.masde72.periodistasdeapie.org.mx/capitulo1.html). En abril de 2011 se produjo el hallazgo de 193 restos en 47 fosas clandestinas en San Fernando, Tamaulipas. Véase, entre otros, http://fundacionjusticia.org/47-fosas-con-193-restos-en-san-fernando-tamaulipas/. Finalmente, el 13 de mayo de 2012, fueron hallados 49 cuerpos mutilados en Cadereyta, Nuevo León (véase, entre otros, http://fundacionjusticia.org/masacre-de-migrantes-en-cadereyta-6-anos-de-impunidad/): hasta la fecha se han identificado 10 víctimas hondureñas, 2 nicaragüenses, 1 guatemalteco y 1 mexicano.

de los cárteles se desorganizó, la lucha por las rutas de distribución de drogas entre los cárteles se recrudeció y se fragmentaron los grandes cárteles en grupos más pequeños que pugnaron por el control territorial, diversificando su actividad criminal.

16. En los últimos años, la sociedad mexicana y la comunidad internacional se han indignado ante casos como la desaparición forzada de los 43 estudiantes normalistas en Guerrero, donde la participación del Estado ha quedado de manifiesto, o inclusive más recientemente, ante la localización de 166 cráneos en el estado de Veracruz.

17. La llamada "guerra contra el narcotráfico" y la militarización de la seguridad pública han acarreado la generalización de las graves violaciones de derechos humanos, tales como la tortura, la desaparición forzada, las ejecuciones extrajudiciales, los desplazamientos internos, así como los ataques a defensores de derechos humanos y periodistas, siendo actualmente México uno de los países de mayor riesgo para el ejercicio de la profesión periodística.[24]

18. La falta de resultados esperados en el combate al crimen organizado y al narcotráfico, acompañada de una **impunidad generalizada y sistemática**,[25] facilitada por la **corrupción** endémica que caracteriza a México, evidencian las fallas del modelo de seguridad implementado, el cual ha provocado una crisis humanitaria sin precedentes en el país. De acuerdo con la Procuraduría General de la República (en adelante, "PGR"), que es el órgano encargado de la persecución de los delitos en México, se reportaron un total de **732 averiguaciones** previas (investigaciones) iniciadas en el fuero federal por el delito de desaparición forzada de 2006 a marzo de 2017, de las cuales la **PGR solamente judicializó 19. En total, el poder judicial emitió, en ese mismo periodo, 9 sentencias condenatorias sobre desaparición forzada, de las cuales sólo 7 por expedientes iniciados después del 2006**, cifra que evidentemente no corresponde con la magnitud del fenómeno de la desaparición.[26]

19. La impunidad, la violencia y la corrupción han sido problemas históricos que se han exacerbado durante los años de la llamada "guerra contra el narcotráfico". De

---

[24] México se considera uno de los países más peligrosos del mundo para ejercer el periodismo. Según datos de la CNDH, del año 2000 hasta febrero de 2018 fueron asesinados 134 periodistas 20 fueron desaparecidos forzosamente, en particular al norte y al suroeste del país. Véase, entre otros, Relator Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión y Relator Especial de la Organización de los Estados Americanos sobre libertad de expresión, *Nota de prensa preliminar tras la visita conjunta a México,* diciembre de 2017, https://www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22489&LangID=E.

[25] Entre otros, véanse, Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos, *Informe sobre la visita a México*, supra nota 18, párr. 48-51 y 111-112; Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Tortura, *Informe sobre la visita a México*, UN Doc. A/HRC/28/68/Add.3, 29 de diciembre de 2014, párr. 31; Relator Especial de Naciones Unidas sobre ejecuciones, *Informe sobre la visita a México,* UN Doc. A/HRC/26/36/Add.1, 28 de abril de 2014, párr. 9 y 11; e *Informe de seguimiento sobre la visita a México*, UN Doc. A/HRC/32/39/Add.2 de 6 de mayo de 2016, párr. 7, 25 y 50; Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la Independencia de los magistrados y abogados, *Informe sobre la visita a México,* UN Doc. A/HRC/17/30/Add.3 del 18 de abril de 2011, párr. 54; GTDFI *Informe sobre la misión a México*, UN Doc. A/HRC/19/58/Add.2 de 20 de diciembre de 2011, párr. 18 y 66; CIDH, *Situación de los derechos humanos en México, Informe sobre la situación de los derechos humanos en México*, *supra* nota 10, párr. 8, 12, 30, 63-68, 101-102, 410, y 485; CIDH, *Violencia, niñez y crimen organizado*, OEA/SER.L.V/II. Doc. 40/15, 11 de noviembre de 2015, párr. 400-401; GIEI, *Informe Ayotzinapa - I,* 2015, pp. 347-359; e *Informe Ayotzinapa II*, 2016, pp. 555-605.

[26] Véase Guevara, Chávez Vargas, *La impunidad en el contexto de la desaparición forzada en México*, 2018, en file:///C:/Users/PC/Downloads/4161-5344-1-PB.pdf.

acuerdo con la información presentada por el Sistema Nacional de Seguridad Pública, de 2007 a la fecha se contabilizan 211,057[27] homicidios dolosos, de los cuales 119,104[28] fueron cometidos con armas de fuego. Los homicidios dolosos son una de las expresiones más claras de la violencia sistémica existente. De igual forma, como se ha señalado más arriba,[29] de 2006 hasta el mes de abril de 2018, se han registrado 37,435 personas desaparecidas, situación que ha desbordado a las instituciones, las cuales se han mostrado débiles y sin capacidad de responder a esta grave problemática. La PGR no ha logrado desarrollar capacidades técnicas de investigación y persecución que hagan frente a esta violencia y que sean acordes con el modelo acusatorio, como resulta de las cifras que señalan que el **98% de los delitos que se cometen no tienen respuesta**.[30] Así, una investigación especial de Animal Político señala que, en cuanto a la investigación de homicidios en México, sólo se resuelve el 5% de los casos y que las carencias y deficiencias en la investigación disminuyen seriamente las posibilidades de solucionar los casos.[31]

20. En su informe especial sobre la desaparición forzada, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (en adelante, "CNDH") señala que, de enero de 2007 a septiembre de 2016, los órganos de procuración de justicia locales informaron haber localizado en total **855 fosas clandestinas**, de las que se exhumaron 1,548 cadáveres, habiéndose identificado a 796.[32] La magnitud de la violencia que vive México contrasta con los pocos avances que se han dado en materia de investigación y la enorme necesidad de transformación de la institución encargada de procurar justicia en el país.[33]

21. Como se ha venido señalando, dentro de la grave situación descrita, las personas migrantes se encuentran en una condición de especial vulnerabilidad y se enfrentan a obstáculos excepcionales. Así, en sus observaciones finales de febrero de 2015, el Comité notó con preocupación la información que da cuenta de que "habría numerosos casos de desaparición de migrantes, incluyendo niños, entre los cuales habría casos de desaparición forzada, así como los desafíos que esta situación dramática plantea en relación con la plena observancia de los derechos a la justicia y a la verdad consagrados en la Convención, en particular dado que los allegados de las personas desaparecidas normalmente no residen en el Estado parte".[34]

22. El Grupo de Trabajo publicó un informe sobre la desaparición forzada en el contexto

---

27 Véase: http://secretariadoejecutivo.gob.mx/incidencia-delictiva/incidencia-delictiva-fuero-comun-nm.php.
28 *Ibíd*.
29 *Supra* párr. 7.
30 Véase: https://aristeguinoticias.com/0710/mexico/la-impunidad-generalizada-en-mexico-alto-comisionado-rechaza-virulentos-ataques-personales-nota-y-video/.
31 Léase: https://www.animalpolitico.com/muertos-mexico-homicidios-impunidad/.
32 Véase para mayor información: http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2017/Com_2017_103.pdf.
33 *Infra* párr. 116-127.
34 CDF, *Observaciones finales sobre México, supra* nota 1, párr. 23.

de la migración e identificó algunas obligaciones internacionales adicionales que tienen los Estados con respecto a la prevención, investigación y sanción en casos de desaparición forzada que conciernen a migrantes y que se desprenden de las características específicas del fenómeno migratorio.[35] Como señala también el Grupo de Trabajo, debido a la vulnerabilidad de la población migrante y sus familiares, adquiere una especial importancia la cooperación entre Estados, tanto en términos de auxilio judicial como por lo que concierne a la asistencia a las víctimas y a la búsqueda de las personas desaparecidas.

23. En el marco de la Convención, **los Art. 14 y 15** regulan las obligaciones internacionales de los Estados partes en materia de cooperación. Dada la evidente relevancia para el caso mexicano, cabe aquí señalar que, en sus recientes **observaciones finales sobre Honduras**, el Comité expresó preocupación por la información recibida con respecto a "numerosos casos de desapariciones de migrantes hondureños en el extranjero, así como el descubrimiento de varias fosas clandestinas en México, donde se encontraron víctimas hondureñas, entre las cuales también podría haber casos de desaparición forzada. […] preocupa al Comité la inexistencia de una base de datos de migrantes desaparecidos y de un protocolo de búsqueda, lo que provoca que los familiares de las personas migrantes desaparecidas tengan que acudir a múltiples instituciones para llevar a cabo las diligencias necesarias sin que haya una comunicación constante ni coordinada entre las mismas".[36]

24. A la luz de lo anterior, el Comité recomendó a Honduras "[…] en cooperación con los países de origen y destino y con la participación de las víctimas y la sociedad civil, […]: a) redoblar sus esfuerzos para que se prevengan y se investiguen las desapariciones de migrantes, y se persiga penalmente a los responsables y se protejan adecuadamente a los denunciantes, peritos, testigos y defensores; b) garantizar la búsqueda inmediata de las personas migrantes desaparecidas y, en caso de hallar sus restos, su identificación y restitución en condiciones dignas; c) establecer una base de datos actualizada de migrantes desaparecidos; d) garantizar el relevamiento de información ante mortem y su integración en el banco de datos forenses de migrantes desaparecidos; e) garantizar que los familiares y allegados de las personas desaparecidas, independientemente del lugar en el que residan, tengan la posibilidad efectiva de obtener información y participar en las investigaciones y búsqueda de las personas desaparecidas; f) **fortalecer la cooperación con las autoridades de otros Estados de la región para impulsar la búsqueda de**

---

35 GTDFI, *Informe acerca de la desaparición forzada en el contexto de la migración,* UN Doc. A/HRC/36/39/Add.2 del 28 de julio de 2017, párr. 57-79. Al respecto, véase también Duhaime, Thibault, *Protection of Migrants from Enforced Disappearance: A Human Rights Perspective,* en *International Review of the Red Cross,* No. 905, 2018, pp. 1-19.

36 CDF, *Observaciones finales sobre Honduras,* UN Doc. CED/C/HND/CO/1 del 1° de junio de 2018, párr. 28.

migrantes desaparecidos y la investigación de los responsables".[37]

25. Se considera por lo tanto oportuno que, al evaluar la información aportada sobre el particular por el Estado mexicano en su informe de 2018 y supervisar el cumplimiento de las recomendaciones formuladas en febrero de 2015 con respecto a la desaparición de migrantes, el Comité tome en cuenta tanto el citado informe del Grupo de Trabajo como sus propias recomendaciones a Honduras.

Ausencia de cifras precisas con respecto a personas migrantes desaparecidas

26. Las cifras oficiales difundidas por el Estado mexicano demuestran que el fenómeno de la desaparición no ha disminuido desde el año 2015, sino que por lo contrario, el número de personas desaparecidas oficialmente registradas ha aumentado.[38] Sin embargo, con respecto a las personas migrantes, **no existe una base de datos oficial fidedigna para establecer el número de migrantes desaparecidos en México**. En este sentido, sigue habiendo un incumplimiento por parte del Estado mexicano de las recomendaciones formuladas por el Comité en el mes de febrero de 2015 en el sentido de que debe existir una estadística clara sobre las personas desaparecidas en territorio mexicano. Por otra parte, de acuerdo a lo conversado con albergues y actores sociales involucrados en el apoyo a migrantes, se puede señalar que se siguen cometiendo crímenes, incluyendo desapariciones forzadas, contra la población migrante, principalmente centroamericana, durante su tránsito hacia los Estados Unidos. Corresponde al Estado llevar registros certeros y actualizados del número de víctimas de desaparición, identificando las víctimas migrantes. Hasta el momento no existen tales registros, lo cual genera una subestimación de la amplitud y gravedad del fenómeno e imposibilita la adopción de medidas y políticas eficaces, al desconocer el universo de beneficiarios de las mismas.

A. Estado de cumplimiento de las recomendaciones de 2015

27. En sus observaciones finales de febrero de 2015, **sobre el tema de la desaparición de migrantes** el Comité había recomendado a México "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

[37] *Ibíd.*, párr. 29 (resaltado agregado).
[38] *Supra* párr. 7.

integración a la Base de Datos Ante Mortem – Post Mortem; 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".[39]

28. 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). Asimismo, 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 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".

29. Los párrafos 28-42 del informe de México de 2018 contienen información relevante sobre el tema. No obstante, cabe en primer lugar destacar que el Estado no contesta a todas las preguntas formuladas por el Comité: la información proporcionada no es completa y es por lo tanto oportuno individuar los numerosos obstáculos que permanecen en aras de asegurar una cabal implementación de las obligaciones internacionales del Estado mexicano al respecto.

30. Si bien es cierto que la creación de la **Unidad de investigación de delitos para personas migrantes** (en adelante, "Unidad de Migrantes") y del **Mecanismo de apoyo exterior mexicano de búsqueda e investigación** (en adelante, "MAE"), mediante acuerdo A/117/15 del 16 de diciembre de 2015[40] es un avance significativo, permanecen numerosas limitaciones y dificultades en el funcionamiento de estos

[39] CDF, *Observaciones finales sobre México, supra* nota 1, párr. 24.
[40] Texto integral disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5420681&fecha=18/12/2015.

órganos, que se presentarán en el apartado II.C.[41] Asimismo, como se ilustrará en particular en el apartado II.B, **la adopción de una legislación general en materia de desapariciones forzadas y el establecimiento de mecanismos como la Unidad de Migrantes y el MAE, no pueden, por si solos, considerarse 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.

31. La adopción de medidas legislativas y de otro carácter forman parte de las obligaciones de los Estados para cumplir con sus obligaciones internacionales. Así, el Art. 3 de la Declaración sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas (en adelante, "la Declaración de 1992") requiere que los Estados adopten "medidas legislativas, administrativas, judiciales y otras medidas eficaces para prevenir o erradicar los actos de desapariciones forzadas en cualquier territorio sometido a su jurisdicción". El Grupo de Trabajo adoptó una observación general acerca de esta disposición, aclarando que el artículo establece "una obligación amplia […]. Esta disposición no puede ser interpretada en un sentido restrictivo, ya que lo que hace es servir como modelo general para el propósito y la naturaleza de las medidas que se tomarán, así como para el contenido de la responsabilidad internacional del Estado a este respecto".[42]

32. Asimismo, el Grupo de Trabajo señaló que "[...] Todos los Estados deben tener la maquinaria para prevenir y poner fin a tales actos y, por lo tanto, están en la obligación de adoptar las medidas necesarias para establecer dicha maquinaria. […] Con respecto a la naturaleza de las medidas que deben tomarse, el texto del artículo establece claramente que **las medidas legislativas son solo un tipo**. Al referirse a las 'medidas legislativas, administrativas, judiciales…', es claro que, en lo que respecta a la Declaración, **no es suficiente tener disposiciones formales diseñadas para prevenir** o tomar medidas contra las desapariciones. Es esencial que **el entero aparato gubernamental adopte conductas destinadas a este fin**. En este sentido, las disposiciones administrativas y las decisiones judiciales juegan un papel muy importante".[43]

33. El Grupo de Trabajo agregó que "el artículo también se refiere a 'otras medidas', dejando en claro que la responsabilidad del Estado no termina con la adopción de medidas legislativas, administrativas o judiciales. Estas se mencionan sólo como ejemplo y, por lo tanto, está claro que los Estados deben adoptar políticas y todo otro tipo de medida en su poder y dentro de su jurisdicción, para prevenir y erradicar las desapariciones. Esta parte de la disposición debe interpretarse como fuente de una

---

41 Entre otros, véanse, Citroni, *The First Attempts in Mexico and Central America to Address the Phenomenon of Missing and Disappeared Migrants,* en *International Review of the Red Cross,* No. 905, 2018, pp. 1-20.

42 GTDFI, *Observación general acerca del Art. 3*, UN Doc. E/CN.4/1996/38 del 15 de enero de 1996, párr. 48 (el documento es disponible sólo en inglés, traducción no oficial).

43 *Ibíd.*, párr. 49-50 (resaltado agregado).

amplia responsabilidad del Estado para definir políticas adecuadas para conseguir el objetivo propuesto".[44]

La Base de Datos AM/PM

34. En el párrafo 39 de su informe de 2018, el Estado mexicano hace referencia a la puesta en marcha, en octubre del 2015, de la **Base de Datos AM/PM** y de su consolidación en mayo del 2016. Se refiere a ella como a una herramienta informática y de investigación, sin precisar en qué sentido y de qué manera está siendo utilizada la base para investigar los casos de desaparición ni qué eficacia ha podido tener en la búsqueda y localización de víctimas, o en el esclarecimiento de los hechos.

35. Las organizaciones que presentan este informe saben que se sigue implementando dicha base de datos, pero no se ha observado que tuviera impacto real en los casos y, en particular, en casos que conciernen a población migrante desaparecida. En este sentido, es importante **evaluar adecuadamente la eficacia real del instrumento, presentado por el Estado como una herramienta de búsqueda e investigación, cuando en la práctica no se ha observado que fuera tal su alcance**. Una base de datos de esta naturaleza debe ser un instrumento vivo que sirva para la búsqueda, la investigación y el análisis, sin lo cual no tendrá mayor utilidad que la estadística.

36. En relación a la desaparición de personas migrantes, la base no ha funcionado hasta el momento ni para los casos en México, ni en Centroamérica, siendo, como lo señala el mismo Estado en su informe, que **no existe interconexión de la base con los países centroamericanos**.

37. Al respecto, cabe mencionar el caso – representado por la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho – de 22 personas desaparecidas en el año 2011 (averiguación previa PGR/SEIDO/UETMIO/067/2012), originarias de San Luis de la Paz, estado de Guanajuato, durante su camino hacia los Estados Unidos. En el año 2011, una de las víctimas fue identificada como parte de los cuerpos localizados en las fosas clandestinas descubiertas en la localidad de San Fernando, Tamaulipas. Su identificación, previa exhumación, fue confirmada en el 2017 por la **Comisión Forense.**[45] Sin embargo, hasta el momento no han sido localizadas las otras 21 víctimas, y concretamente, en la investigación penal, en este caso no ha sido utilizada la Base de Datos AM/PM como un instrumento que permita sugerir hipótesis

---

44 *Ibíd.*, párr. 51.

45 *Infra* párr. 46-56. 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 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.

de identificación. Lo anterior sugiere que la base no está siendo debidamente alimentada ni cuenta con los datos necesarios para permitir un cruce adecuado de información y lograr la identificación de cuerpos localizados. Lo anterior apunta a la necesidad de ampliar la búsqueda de fosas clandestinas.

38. Por otro lado, en cuanto a los 3 casos vinculados con la localización de los restos de 72 personas ejecutadas, las citadas fosas clandestinas en San Fernando, Tamaulipas, y de 49 cuerpos mutilados en Cadereyta, Nuevo León, la base de datos aludida no ha facilitado la búsqueda e identificación de las víctimas, que en su mayoría son personas migrantes procedentes de Centroamérica. Respecto al cruce de datos e información con los países centroamericanos, **en tanto el Estado mexicano no establezca los convenios de colaboración y cooperación (nacionales e internacionales) necesarios para el intercambio de información e interconexión de bases de datos, no resulta viable que la Base de Datos AM/PM ayude en la búsqueda y localización de las personas concernidas**. **Tampoco resultará de utilidad la Base de Datos AM/PM si no hay un equipo multidisciplinario destinado a ir evaluando la información y discutiendo con las y los expertos forenses las hipótesis de identificación. Finalmente, es preciso verificar qué entidades de la República mexicana están utilizando esta Base para que se pueda alimentar a su vez un registro único del país.**

Búsqueda de personas migrantes desaparecidas, exhumación, identificación y restitución de cuerpos

39. Además, el informe de México de 2018 no brinda información detallada y actualizada con respecto a las medidas adoptadas y los correspondientes resultados conseguidos por lo que concierne a la **búsqueda de las personas migrantes desaparecidas, y, en caso de fallecimiento, su exhumación, identificación y restitución de los restos a las familias**.

40. En el informe presentado por el Estado mexicano no se ilustran acciones específicas tendientes a la búsqueda real y permanente de las víctimas de desaparición por parte de las autoridades. Si bien es cierto que la **Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 2017 (en adelante, “Ley General”), crea la **Comisión Nacional de Búsqueda, lo también cierto es que dicha Comisión no está operando, por lo que la búsqueda de las víctimas de desaparición sigue estando a cargo de las autoridades ministeriales**.

41. En ese sentido, no están operando todavía la política y mecanismos nacionales de búsqueda de personas desaparecidas pretendidas por el Estado y, como se detallará

en el apartado sucesivo, **la implementación de la Ley General se encuentra confrontada a las inercias, lentitud, formalidad excesiva y falta de recursos que históricamente han caracterizado las políticas públicas de derechos humanos en México**.

42. Por lo que concierne a la exhumación, identificación y restitución de restos de migrantes víctimas de desaparición, algunas de éstas han sido llevadas a cabo por la Comisión Forense,[46] cuyo mandato actual está delimitado a los 3 casos de Tamaulipas y Nuevo León previamente citados.[47] El Estado no ha informado qué acciones de búsqueda e identificación de restos de personas migrantes se han logrado más allá de los casos que tiene bajo su mandato la Comisión Forense. De lo anterior se desprende que existe una ausencia de eficacia generalizada de las instituciones a cargo de la búsqueda de personas desaparecidas y la situación se torna especialmente grave en el caso de personas migrantes.

43. En general, las limitaciones y los obstáculos para la búsqueda, identificación y restitución de restos de víctimas migrantes, señalados con anterioridad a ese Comité, se mantienen vigentes. En particular, se destacan:

- La **ausencia de estadísticas claras sobre el número de personas migrantes desaparecidas en territorio mexicano,** así como sobre el número de **migrantes mexicanos que pudieron haber desaparecido en Estados Unidos de América** ya que el Estado mexicano tiene responsabilidad también sobre éstos últimos.
- La **falta de información sistematizada y coordinación** entre México y los países de origen, principalmente El Salvador, Guatemala, Honduras, y Nicaragua.
- La **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).
- La **falta de coordinación entre las áreas internas de la PGR para la solicitud de diligencias a otro Estado**.
- La **ausencia de investigación de alcance transnacional**.

44. Con fundamento en la experiencia de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho sobre los casos que representa y a partir de la información con la que cuenta, **la localización de fosas o restos que incluyen población migrante en Tamaulipas y Nuevo León no ha sido producto de acciones de búsqueda por parte de las autoridades mexicanas, ni de acciones de búsqueda coordinadas con las autoridades de los países de origen de las víctimas**. Todas

46 *Infra* párr.46-56.
47 *Supra* párr. 14 y nota 23.

las investigaciones penales vinculadas con los hallazgos fueron iniciadas de oficio, sin que exista claridad sobre las formas y circunstancias reales de dichos hallazgos por parte de las autoridades civiles o militares, apareciendo como encuentros fortuitos o, en el caso de la masacre de los 72 migrantes, por información proporcionada por un testigo de los hechos.

45. Finalmente, respecto a la necesidad de investigaciones de alcance transnacional, también es de observar que en los casos antes referidos, documentados por la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, no se tiene conocimiento ni se han observado acciones específicas de investigación por parte de las autoridades mexicanas en los países centroamericanos a efecto de recabar información y datos útiles para la búsqueda, identificación o investigación. El actuar sigue siendo primordialmente unilateral y sin iniciativas propias de los gobiernos centroamericanos, ni de las representaciones consulares y agregadurías de la PGR en el exterior.

La importancia de la Comisión Forense y los obstáculos a los que se ha enfrentado

46. Con respecto a la identificación de las víctimas, es preciso recordar que la conformación de la **Comisión Forense**, en el año 2013, se debe a la iniciativa de las organizaciones representantes de los familiares de las víctimas y del Equipo Argentino de Antropología Forense (en adelante, "EAAF"), quienes han impulsado el trabajo de toma de muestras genéticas de los familiares de migrantes desaparecidos y la creación de bases de datos en los países centroamericanos. La Comisión está conformada por peritos de la PGR y del EAAF, con la participación de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho como representante de las organizaciones firmantes.

47. Previo a la creación de la Comisión Forense, las acciones de identificación de las víctimas eran sumamente desarticuladas y tardadas, y sujetas al impulso propio de los familiares de las víctimas. En el caso conocido como la masacre de Cadereyta, pese a que desde el 13 de mayo de 2012 fueron localizados en el lugar de los hechos documentos personales de una de las víctimas, su identificación fue establecida hasta diciembre del 2013, gracias a la recién establecida Comisión Forense. Asimismo, el cuerpo de la víctima fue repatriado hasta el mes de julio del 2014. Igualmente, respecto a dos víctimas nicaragüenses, pese a que las autoridades mexicanas contaban con los perfiles genéticos de sus familiares desde el mismo año 2012, fueron identificados formalmente sólo hasta finales del 2016, gracias a la labor de la Comisión Forense.

48. En ninguno de estos casos se tiene conocimiento de diligencias practicadas por las

autoridades en los países de origen de las víctimas migrantes, tanto para la identificación de las víctimas como para la investigación de los hechos. **Poder agilizar las acciones conjuntas de búsqueda e identificación entre México y los países de origen de las víctimas migrantes de desaparición implica necesariamente el intercambio de información centralizada, de registros sobre las personas migrantes reportadas como desaparecidas tanto en sus países de origen como en México, así como sobre sus características y perfiles genéticos de sus familiares**. Para eso, más allá del uso de los mecanismos y normas de cooperación internacional existentes en México, se requiere el desarrollo de acciones técnicas, políticas y diplomáticas entre los países.

49. Diversas instancias internacionales, tales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o el Comité de Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, han celebrado la existencia de la Comisión Forense como una política pública única en el mundo. Hasta el momento la Comisión Forense ha identificado los restos de cerca de 75 personas y, desde la sociedad civil, se reconoce como una buena práctica, cuyos resultados generan confianza y certeza para las familias. Sin embargo, esta Comisión ha enfrentado una serie de **retos y obstáculos que han hecho complicado que pueda cumplir a cabalidad con su mandato. Estas trabas se han experimentado con mayor fuerza en la reciente administración pública de la PGR**.

50. Las principales barreras que se identifican son las siguientes: (i) se continúa **negando que la Comisión Forense pueda contar con toda la información** para identificar más restos – a pesar de que el Convenio que la crea así lo establece –, por ejemplo, información relacionada con actas o investigaciones penales que tienen nombres de personas que reportaron la desaparición alrededor de la fecha del hallazgo. Preocupan en especial los registros de casos de desaparición que se hicieron en actas circunstanciadas y no fueron iniciadas como averiguaciones previas, situación que se hizo del conocimiento del Comité desde el primer informe presentado por las organizaciones firmantes. Además, (ii) los trámites que se requieren para la entrega de restos o revisión de casos donde los familiares dudan si los restos – entregados por la PGR previamente a la existencia de Comisión Forense – son de sus seres queridos implican **formalidades excesivas, exceden un plazo razonable y no siempre se realizan de manera adecuada**.

51. Aunado a lo anterior, en diversos momentos del 2017 **se enfrentó el peligro de cierre de la Comisión Forense, dadas la actitud hostil y las reiteradas decisiones arbitrarias por parte de la Subprocuraduría de Derechos Humanos de la PGR y su equipo hacia las ONGs** partes del Convenio de colaboración. Dichas agresiones paralizaron la posibilidad de generar acuerdos sobre la ruta y

planeación del trabajo de la Comisión Forense y retrasaron considerablemente su labor. Bajo administraciones pasadas **se evaluaba la ampliación del mandato de la Comisión, que se vio obviamente frenada al enfrentar una amenaza de cierre**.

52. Ahora bien, uno de los principales problemas que se ha registrado, es el uso de la **asistencia jurídica internacional, que constituye un procedimiento burocrático y dilatorio de comunicación entre autoridades de distintos países**. Se trata de una formalidad que únicamente ha servido para retrasar el acceso a la justicia, verdad y reparación por parte de las víctimas. En concreto, para la Comisión Forense, involucra el retraso en la realización de diligencias esenciales para la identificación de restos y la revisión de casos.

53. Como ejemplo de lo anteriormente señalado, en el mes de junio de 2017, por petición de una familia salvadoreña que tiene dudas sobre los restos recibidos que pertenecerían a una mujer víctima de la masacre de los 72 de San Fernando, Tamaulipas, México solicitó a El Salvador que dichos restos se exhumaran para que la Comisión Forense pudiera verificar la identidad. Lamentablemente, la solicitud de asistencia jurídica internacional no señalaba expresamente que en el proceso debería participar la Comisión Forense, incluyendo al EAAF, por lo que este grupo de expertos se vio impedido a intervenir en la diligencia de acuerdo con la voluntad de la familia. La Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho ha emprendido diversas acciones, incluyendo a la presentación de un recurso de *habeas corpus* ante la Corte Suprema de Justicia salvadoreña, una denuncia en la Procuraduría de Derechos Humanos de El Salvador, y la interposición de solicitudes de medidas cautelares a la CNDH y a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ya que para la familia era fundamental contar con la participación de la Comisión Forense y estar acompañada en la diligencia de exhumación del grupo familiar, de la abogada de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y del Comité de migrantes COFAMIDE. Desafortunadamente, ninguna instancia llegó a responder a tiempo para impedir que la diligencia se llevara a cabo en ausencia de las condiciones requeridas por la familia que, por lo tanto, sufrió un ulterior daño psicológico y re-victimización.

54. La misma situación se registra con respecto a un caso de Guatemala, en el cual es necesaria la exhumación de 5 cuerpos para la revisión por parte de la Comisión Forense y se han tardado varios años en autorizarse las exhumaciones, sin que hubiera voluntad real de las autoridades mexicanas de lograrlo o, cuando menos, de facilitar el trámite.

55. Así, en el marco de la situación arriba descrita, a pesar de las reiteradas solicitudes formuladas por parte de los Comités de familiares de personas migrantes desaparecidas y de organizaciones de la sociedad civil, **no se ha podido ampliar el**

mandato de la Comisión Forense, lo cual es preocupante dado que se trata de buenas prácticas en favor de las víctimas y una política pública única a nivel mundial.

56. En la actualidad, existe la esperanza de que, con la nueva administración a nivel federal, se remuevan los obstáculos descritos y se propicie la ampliación del mandato de la Comisión Forense. El 23 de agosto de 2018, representantes de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, del EAAF y familiares de personas migrantes desaparecidas se reunieron con el futuro Subsecretario de Gobernación. En dicha ocasión, el funcionario advirtió que se daría continuidad a las buenas prácticas y se fortalecería el trabajo y estrecharían los lazos en aquéllos convenios que hayan sido benéficos para las víctimas. En ese sentido, se comprometió a dar seguimiento y reforzar el trabajo de la Comisión Forense, además de evaluar la ampliación del mandato de la misma.

La falta de capacidad e independencia de los servicios periciales

57. El trabajo coordinado que realiza la Comisión Forense es aún más necesario debido a la **"emergencia forense" y a la falta de capacidad e independencia de los servicios periciales a lo largo de todo el país**. Como ha sido señalado públicamente, numerosos restos se encuentran en refrigeración en vehículos sin las medidas adecuadas para su resguardo, conservación y custodia. Un ejemplo de esto, es el reciente caso de los casi 300 restos reportados en el estado de Jalisco en un camión tipo trailer.[48] Esto es una muestra de un problema nacional relativo a la **falta de condiciones físicas y de peritos suficientes y capacitados para identificar los cientos de restos que están siendo localizados**. A esto se suman la práctica de inhumación de restos sin identificar en fosas comunes, la **ausencia de protocolos para garantizar la cadena de custodia de los mismos y la ausencia de un registro nacional de todos los restos sin identificar que han sido localizados**, así como la **ausencia de independencia de los servicios periciales**, que en la actualidad están adscritos a las fiscalías y subordinados a los públicos ministerios.[49]

58. A raíz de los graves problemas descritos, México **tiene actualmente miles de restos sin identificar**,[50] que pertenecen a familias que están buscando a sus seres queridos desaparecidos. Es una responsabilidad del Estado mexicano llevar a cabo todas las acciones que estén a su alcance para exhumar, respetar e identificar los restos bajo protocolos internacionalmente reconocidos y aceptados y luego

---

48 Ver noticia en: http://espanol24.com/cnnes/lo-que-dice-de-mexico-el-escandalo-del-trailer-itinerante-con-mas-de-150-cadaveres-que-aparecio-en-jalisco/.

49 Véanse, entre otros, Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la independencia de magistrados y abogados, *Informe sobre la visita a México, supra* nota 25 párr. 58; Relator Especial de Naciones Unidas sobre la tortura, *Informe sobre la visita a México, supra* nota 25, párr. 82(e).

50 Véase, entre otros, *Violencia y terror. Hallazgos sobre fosas clandestinas en México, 2017,* disponible en: http://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/violencia-y-terror-hallazgos-sobre-fosas-clandestinas-en-mexico.pdf.

restituirlos a sus familias. En este sentido, se recuerda la obligación contraída por México en virtud de lo establecido por el Art. 24, párr. 3, de la Convención.

59. De todo lo anterior, se desprende que, si bien el Estado mexicano ha adoptado algunas medidas relevantes – tanto de naturaleza institucional como legislativa – para implementar las recomendaciones del Comité relativas a las personas migrantes desaparecidas, como se ilustrará en los párrafos sucesivos, la falta de acciones operativas específicas y el carácter burocrático de los mecanismos establecidos **dejan a los familiares de migrantes desaparecidos sin respuestas efectivas.** En este sentido, en aras de cumplir plenamente con sus obligaciones en virtud de los Art. 14 y 15 de la Convención, México debe en primer lugar fortalecer las instituciones competentes, asegurar que cuenten con los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios, así como con personal debida y regularmente capacitado. La participación de familiares de personas desaparecidas y sus representantes es fundamental para lograr colaboración y un seguimiento oportuno sobre la responsabilidad de las instituciones.

B. Disposiciones pertinentes en la Ley General y obstáculos en su implementación

60. El informe de México de 2018 hace múltiples referencias, incluso por lo que concierne al tema de la desaparición de migrantes,[51] a la adopción de la **Ley General**, en vigor a partir del 16 de enero de 2018. No obstante, si bien es cierto que la Ley General contiene algunas disposiciones relevantes con respecto a la desaparición de migrantes,[52] como ya se ha destacado, de por sí sola, la adopción de la Ley no puede considerarse una medida suficiente para que el Estado cumpla con sus obligaciones internacionales en materia de prevención, sanción y atención a víctimas migrantes.

61. Cabe señalar que, desde el 2015, los Comités de familiares de personas migrantes desaparecidas de Centroamérica participaron en el proceso de construcción de la Ley General desde el Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México y la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho formó parte del equipo técnico de dicho colectivo.

Disposiciones relevantes de la Ley General respecto a las personas migrantes desaparecidas

62. A pesar de que se trata de un instrumento perfectible, la Ley General considera transversalmente el tema migrante, con disposiciones que atienden un enfoque

[51] Informe de México de 2018, párr. 11.
[52] Véanse, en particular, los Art. 53.XXIV; 53.XXV; 70.VI; 76; 81.IV; 99.IX; 126; y 134.VI de la Ley General.

especial y diferenciado para estos casos. Principalmente, se resaltan los siguientes puntos: a) la Ley hace referencia directa y re-envía al MAE y sus funciones; b) se considera una agravante que se cometa una desaparición en virtud de la calidad de persona migrante del sujeto pasivo; c) el apartado de búsqueda considera a las embajadas, consulados y agregadurías como la puerta de entrada para reportes y denuncias de casos de personas migrantes desaparecidas, así como la necesidad de utilización del MAE para la realización de diligencias, recolección de evidencias e información en otros países y para mantener informadas y garantizar la participación de los familiares de personas migrantes desaparecidas desde su país de origen; d) se establece la necesidad de coordinación y se hace énfasis en los mecanismos de comunicación e intercambio de información para la búsqueda e investigación en casos de personas migrantes desaparecidas entre las fiscalías especializadas de desaparición, la Unidad de Migrantes, la Secretaría de Relaciones Exteriores, la Comisión Nacional de Búsqueda y las comisiones locales de búsqueda; e) se establece explícitamente la búsqueda transnacional como un objetivo de las comisiones de búsqueda; f) se establece que se deberá celebrar un convenio de colaboración entre la Cancillería, el Instituto Nacional de Migración y la Secretaría de Relaciones Exteriores para la expedición de visas humanitarias a familiares de personas migrantes desaparecidas; g) se prevén la conformación de grupos interinstitucionales y multidisciplinarios para la investigación de casos de personas migrantes desaparecidas; h) se prevén la celebración de convenios de colaboración con autoridades de otros países para la investigación de casos de mexicanos desaparecidos en el exterior y migrantes extranjeros en México; i) el Banco Nacional de Datos Forenses podrá confrontar la información que poseen autoridades e instituciones de otros países; j) el Programa Nacional de Búsqueda y los protocolos de búsqueda e investigación deberán considerar el contexto y una metodología específica para casos de personas migrantes desaparecidas; y k) se dispone que se deberán elaborar lineamientos específicos para el funcionamiento del MAE.

Problemas y retrasos en la implementación de la Ley General

63. Las organizaciones que suscriben el presente informe celebran la incorporación de tales disposiciones garantistas en el orden jurídico mexicano y el reconocimiento normativo de mayor jerarquía a la Unidad de Migrantes y al MAE. No obstante, como ya se ha indicado, se han detectado **preocupantes falencias en el proceso de implementación de la Ley General**, que han anulado hasta el momento el potencial de la misma para garantizar los derechos a la verdad, justicia y reparación para las víctimas migrantes y sus familiares.

64. En primer lugar, se **han vencido los plazos establecidos por la Ley para la adopción de instrumentos fundamentales como el Reglamento de la Ley y el**

Protocolo de Búsqueda, así como para la creación de las comisiones de búsqueda. En este sentido, cabe señalar que formalmente **se han establecido comisiones locales de búsqueda sólo en 8 estados**, a saber: Jalisco, Aguascalientes, Baja California, Nayarit, Nuevo León, Guerrero, Estado de México y Veracruz. De acuerdo con los artículos transitorios de la Ley General, en el mes de abril de 2018 se venció el plazo para que se crearán las comisiones estatales de búsqueda, por lo que los estados que todavía no cuentan con ellas se encuentran en mora legislativa.

Los problemas enfrentados por la Comisión Nacional de Búsqueda

65. Como se ha indicado más arriba, la **Comisión Nacional de Búsqueda** (en adelante, "CNB") ha sido formalmente establecida, siendo que cuenta con oficinas, presupuesto y un titular. **Sin embargo, todavía no realiza acciones propias de búsqueda, sino que se encuentra trabajando en la creación de los registros y herramientas de otra índole** que requerirá para desarrollar sus funciones.

66. En el mes de marzo de 2018, el licenciado Roberto Cabrera Alfaro tomó protesta como Comisionado Nacional. Actualmente, la CNB está estableciendo las herramientas técnicas y tecnológicas y generando los métodos de trabajo y construyendo el programa de búsqueda en base al cual funcionará. Asimismo, está estableciendo los mecanismos de coordinación y articulación con las demás autoridades involucradas. Sin embargo, la CNB **sólo cuenta con un grupo limitado de empleados**, por lo que no está todavía en condiciones de realizar acciones específicas de búsqueda. Al respecto, cabe observar que **la CNB tiene un mandato abierto y amplio, que incluirá tanto los casos de desaparición registrados en el pasado, así como los que se puedan reportar en el futuro**.

67. El propio Comisionado Cabrera señaló que "es una ley muy ambiciosa, tenemos que buscar a los desaparecidos de la Guerra Sucia, lo que pasó después, lo que pueda venir. Es la única comisión que busca personas que tiene esa característica, en ningún lugar del mundo hay una comisión como ésta, todas se circunscriben a un hecho o problemática en particular y en nuestro caso no es así". Asimismo, respecto a las probables limitaciones de la CNB, el Comisionado indicó que "ha habido una dificultad para poder articular las diferentes autoridades, como si fueran islas de información que no se pueden conectar. La ley hacía falta, y la Comisión como ese ente que permita articular a nivel nacional. Pero no podemos concebir que esto que está pasando lamentablemente en México, lo va a solucionar una comisión sola y el

personal que la conforma. Por eso es tan importante este análisis a nivel nacional de los diferentes esfuerzos".[53]

La no adopción de los reglamentos y otras normas necesarias para garantizar la implementación de la Ley General

68. La Ley General contiene un apartado rubricado como "transitorios", dirigido a garantizar la adopción de los instrumentos, reglamentos, lineamientos, protocolos y legislación complementaria (a nivel federal, estatal y municipal según corresponda) necesaria y la institución de órganos que posibiliten la implementación de la ley. En este apartado se establecen plazos entre los 90 y los 180 días posteriores a la entrada en vigor de la ley (a saber, **el 16 de abril de 2018 y el 16 de julio de 2018**, respectivamente). **Ambos plazos vencieron** y, como se ha venido señalando, **no todas las instituciones concernidas han sido creadas y tampoco todos los instrumentos, reglamentos y protocolos necesarios han sido adoptados, exponiendo de esta manera las víctimas y sus familiares a unos vacíos normativos e institucionales que los pueden dejar desamparados** y, finalmente, privar la Ley General de su eficacia.

La incorporación del tema de las personas migrantes desaparecidas en el Protocolo de Investigación previsto por la Ley General

69. En este sentido, mientras el Reglamento de la Ley y el Protocolo de Búsqueda todavía no han sido adoptados ni se conocen avances significativos al respecto, se ha publicado el **Protocolo de investigación**. El Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México y la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, como organización acompañante, decidieron no continuar con el proceso de consulta puesto en marcha para la creación de dicho instrumento por parte del gobierno a través de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad de la PGR, (en adelante, "Subprocuraduría de Derechos Humanos") en virtud de la **limitada participación que se dio a las familias para su elaboración**. Desde la experiencia de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, el procedimiento de inclusión de la sociedad civil en la elaboración del mencionado Protocolo se planteó más como un acto de simulación o de legitimación que buscaba la PGR para el instrumento mismo, que una intención real de conocer y reflejar las necesidades e inquietudes señaladas por las familias y las organizaciones acompañantes.

70. Además, el **Protocolo de investigación carece de los mínimos indispensables para considerarse una herramienta útil para la investigación de casos de personas migrantes, ya que solamente considera las diligencias para probar la**

[53] Véase https://mundo.sputniknews.com/sociedad/201807131080384632-mexico-desaparecidos-busqueda-sistema/.

agravante por condición de migrante del sujeto pasivo, en lugar de diligencias que contribuyan al esclarecimiento de los hechos y a la persecución de los responsables con un enfoque de investigación transnacional.

71. Asimismo, **el Protocolo de investigación no prevé que las denuncias sean recibidas desde agregadurías, embajadas o consulados en los países de origen de las víctimas**, tal y como sí lo establecen el Código Nacional de Procedimientos Penales y la Ley General de Víctimas; ni contempla la necesaria coordinación con dichas instancias, pese a que se encuentra prevista en la propia Ley General. El **Protocolo no establece mecanismos de coordinación entre las fiscalías especializadas en materia de desaparición y otras áreas de las procuradurías dedicadas a temas de trata, tráfico de personas o migrantes**. Finalmente, el Protocolo **no contiene disposiciones en temas de protección a víctimas y testigos desde el extranjero, el uso de medios tecnológicos para agilizar las investigaciones y la participación de las víctimas en las mismas**.

El cambio de adscripción de la Unidad de Migrantes y del MAE

72. Posterior a la publicación de la Ley General, a través de un acuerdo por parte de la PGR, **se subordinaron la Unidad de Migrantes, y en consecuencia el MAE, de la cual depende, a la Fiscalía de Desaparición.** Esta medida se considera inoportuna, debido a que la Fiscalía de Desaparición es un área especializada en virtud del delito y la Unidad de Migrantes es un área especializada en virtud de la condición de migrante de las personas (víctimas o probables responsables). Dicha modificación orgánica deja incertidumbre en cuanto a la investigación de delitos distintos a la desaparición, aunado a que dicha medida de subordinación a la Fiscalía de Desaparición no fue consultada con las familias de personas migrantes desaparecidas o las organizaciones de la sociedad civil, sino que estas tuvieron conocimiento de este cambio a través de la publicación en el Diario Oficial de la Federación, incumpliendo patentemente con el principio de participación conjunta previsto por la Ley General.

73. En conclusión, a pesar de ser un documento sumamente progresista respecto de los derechos de las personas migrantes desaparecidas y de sus familiares, hasta la fecha la Ley General no ha constituido una herramienta que haya tenido efectos significativos en la realidad y no puede considerarse suficiente para que México absuelva a sus obligaciones en virtud de la Convención y, en particular, de los Art. 14 y 15.

La falta de liderazgo y coordinación para la implementación de la Ley General

74. Asimismo, se advierte con preocupación **que no hay un liderazgo a nivel nacional en la implementación de la Ley General y se ha evidenciado una falta de**

coordinación para su implementación. Al respecto, cabe señalar que en virtud del Art. 45 de la Ley General, corresponde a la Secretaria de Gobernación, como parte del poder ejecutivo federal, presidir el Sistema Nacional de Búsqueda establecido por la Ley. Por lo tanto, corresponde a dicha Secretaría, de la cual depende la CNB, liderar el proceso de implementación de la Ley. Por su parte, el Sistema Nacional de Búsqueda representa la coordinación entre las dependencias federales y locales para la implementación de la Ley y sus correspondientes procesos de investigación, búsqueda e identificación. La implementación de la Ley General implica un fuerte compromiso político por parte del gobierno federal. Sin embargo, hasta el momento, dicho compromiso se ha visto limitado, en un contexto de cambio sexenal del gobierno federal. La existencia de un liderazgo institucional y político de carácter nacional es indispensable, así como un plan integral de implementación, dirigido a organizar y articular todas las acciones necesarias para la creación de los mecanismos, registros, planes y programas, lineamientos, protocolos y reglamentos previstos en la Ley General.

La falta de recursos para la implementación de la Ley General

75. Ahora bien, el Transitorio VI del Presupuesto de Egresos de la Federación (en adelante, "PEF") para el ejercicio fiscal de 2018, establece: "en el presente Presupuesto de Egresos se incluye la cantidad de $186,354,100, para que la Secretaría de Gobernación lleve a cabo las acciones relativas a la implementación de la legislación general que se expida en materia de desaparición forzada de personas, desaparición cometida por particulares y búsqueda de personas, así como para la creación del órgano encargado de realizar las acciones de búsqueda de personas desaparecidas y no localizadas. Asimismo, se incluyen $282,592,800, para el otorgamiento de subsidios por parte de la Secretaría de Gobernación, a las entidades federativas, para la realización de acciones de búsqueda de personas que les correspondan en el marco de las disposiciones que establezca la legislación general señalada en el párrafo anterior. Dichos subsidios se otorgarán en un esquema de coparticipación de recursos igualitaria entre la Federación y las entidades federativas. Las entidades federativas podrán destinar hasta el diez por ciento de los subsidios que reciban para la elaboración de un proyecto ejecutivo que especifique las acciones que deberán realizar para cumplir con las disposiciones que establezca la legislación general en la materia, incluyendo metas a corto, mediano y largo plazo. El otorgamiento de los subsidios a las entidades federativas se sujetará a los lineamientos que para tal efecto emita el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a más tardar el último día hábil de enero".[54]

[54] Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2018_291117.pdf. El 31 de enero de 2018 la Secretaría de Gobernación ha aprobado los lineamientos para el otorgamiento de los subsidios a las entidades federativas para las actividades de búsqueda previstas por la Ley General, disponibles en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5511856&fecha=31/01/2018.

76. De la disposición mencionada, se entiende que los recursos destinados como subsidios para las entidades federativas se otorgarán en un esquema de "coparticipación igualitaria entre la Federación y las entidades federativas". Lo anterior parece sugerir que cada entidad federativa debe adoptar un presupuesto de egresos destinado a cubrir por lo menos el 50% de las actividades que corresponden. Sin embargo, **se desconoce si cada entidad federativa haya aprobado los fondos necesarios en su plan de egresos para 2018**.

77. En general, como se ha mencionado, la **Ley General prevé la institución y el establecimiento de varios órganos, registro y protocolos que, verisímilmente, para atender a la magnitud del fenómeno de la desaparición en México, deberán operar durante un plazo de tiempo significativo**. En este sentido el presupuesto aprobado es claramente insuficiente y, si se quiere garantizar la **implementación y sostenibilidad de la Ley General, es indispensable asegurar recursos humanos, financieros y técnicos a largo plazo**, así como la **formación y capacitación regular y especializada de todas las autoridades competentes** sobre las medidas previstas en la Ley General. Todo lo anterior debe leerse tomando en cuenta la estructura federal de México y los desafíos y dificultades que esto puede plantear para garantizar una implementación efectiva y homogénea a lo largo de todo el territorio nacional. En este sentido, es imperativo **garantizar una adecuada coordinación vertical y horizontal entre las autoridades de los diferentes niveles y prever criterios interpretativos *pro persona* en el caso de que surjan conflictos**.

El Consejo Ciudadano y sus recomendaciones a las autoridades

78. En virtud de lo establecido por la Ley General, se ha creado un Consejo Nacional Ciudadano que, de acuerdo con el Art. 59, es un **órgano de consulta del Sistema Nacional en materia de búsqueda de personas**. El 19 de abril de 2018 rindieron protesta ante el Senado de la República los 13 integrantes del Consejo Nacional Ciudadano (en adelante, "CNC").[55] El CNC se compone de 5 familiares de personas desaparecidas, 4 personas expertas en materia de defensa de los derechos humanos, búsqueda de personas y temática forense, así como 4 personas representantes de organizaciones de la sociedad civil. Se celebra que, para la designación de los miembros del CNC, se adoptaron buenas prácticas que garantizaron el éxito del proceso, tales como la comparecencia de los casi 30 candidatos ante el Senado de la República y que se realizara una consulta amplia con familias para la elección de los mejores perfiles.

---

55 Coordinación de Comunicación Social del Senado de la República. *Rinden protesta los integrantes del Consejo Nacional Ciudadano del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas*. Comunicado 1088, de 19 de abril de 2018. Disponible en: http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/40712-rinden-protesta-los-integrantes-del-consejo-nacional-ciudadano-del-sistema-nacional-de-busqueda-de-personas.html.

79. El papel del CNC ha sido fundamental para impulsar la implementación de la Ley General y también para denunciar las irregularidades que se han producido en el proceso. En el marco de sus atribuciones, el CNC emitió un **informe enfocado principalmente en reportar las deficiencias en el Protocolo Homologado de Investigación emitido por la PGR, así como la asignación insuficiente de recursos para la búsqueda de personas desaparecidas, el desconocimiento generalizado de la Ley por parte de servidores públicos, y la ausencia de coordinación nacional** entre las autoridades.

80. El CNC recomendó la adopción de diversas medidas que atendieran estos puntos de preocupación, entre las que destacan la **creación de una instancia o mecanismo rector de la implementación de la Ley General a nivel nacional;** garantizar la participación de las familias en la elaboración de instrumentos de política pública en materia de desaparición y garantizar recursos suficientes para la operación de las comisiones de búsqueda, fiscalías especializadas y servicios periciales y forenses.[56] De igual forma, el CNC se ha pronunciado en relación con la falta de la instalación del Sistema Nacional de Búsqueda y la **necesidad de fortalecimiento de la CNB**.[57]

81. A pesar de su importante labor, hasta la fecha **el CNC no cuenta con recursos financieros, técnicos, de infraestructura y humanos** para el desempeño de sus funciones, los cuales deben ser provistos por la Secretaría de Gobernación según lo establece la Ley General.

Las mesas de trabajo con el equipo del gobierno de transición

82. El 10 de agosto de 2018, el Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México, como movimiento de familias de víctimas de desaparición, en el cual participa la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, presentó las prioridades identificadas en materia de desaparición ante la próxima Secretaria de Gobernación y el futuro Subsecretario de Derechos Humanos del gobierno federal. Se trató del primer encuentro del Movimiento con el gobierno federal que entrará en función en el mes de diciembre de 2018. En dicha reunión, se plantearon las peticiones del Movimiento en relación a la implementación de la Ley General y al cumplimiento de los compromisos del Estado mexicano ante instancias internacionales como los ejes rectores en el diálogo entre el Movimiento y el equipo del gobierno electo.

83. El 23 de agosto de 2018, se celebró una segunda reunión entre el Movimiento y

---

[56] Consejo Nacional Ciudadano, Recomendación 01/2018, Disponible en: http://ibero.mx/files/CNC_Recomendacion01-2018_firmada.pdf.

[57] Consejo Nacional Ciudadano, *Consejo Ciudadano lamenta que Sistema Nacional de Búsqueda de Desaparecidos no esté debidamente instalado,* 30 de agosto de 2018, disponible en: http://ibero.mx/prensa/consejo-ciudadano-lamenta-que-sistema-nacional-de-busqueda-de-desaparecidos-no-este-debidamente-instalado.

equipo de transición, en la que se presentaron los pendientes en relación a la implementación de la Ley General en materia de desaparición, tales como la elaboración de instrumentos jurídicos (protocolos, lineamientos, reglamento) y la creación de instituciones (comisiones de búsqueda y fiscalías especializadas). Asimismo, se **propuso instalar mesas de trabajo periódicas entre el equipo de transición y el Movimiento**, a efecto de abordar temas específicos y avanzar en la implementación de la Ley General. En este sentido, los dos primeros temas abordados fueron el presupuesto necesario para la implementación durante el 2019 y la creación de un plan integral de implementación de la Ley General, que se vincularía con una estrategia urgente de atención a víctimas.

84. Posteriormente, respecto a las necesidades presupuestarias, se presentó un listado de rubros indispensables en relación con el funcionamiento de la CNB, con la Fiscalía Especializada, así como los subsidios para las entidades federativas. Se espera que las mesas continúen y que se avance en los temas prioritarios con miras a que, a partir de la entrada del nuevo gobierno, en el mes de diciembre de 2018, se comience el trabajo para la búsqueda, identificación e investigación de casos de desaparición en el país.

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

85. Como se ha señalado anteriormente,[58] a raíz de la publicación de la Ley General, **la Unidad de Migrantes y el MAE pasaron a formar parte de la Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada**, misma que está adscrita a la Subprocuraduría de Derechos Humanos. Dicha modificación orgánica quedó plasmada mediante el Acuerdo A/012/18 (*por el que se reforma el diverso A/117/15, por el que se crea la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes y el Mecanismo de Apoyo Exterior de Búsqueda e Investigación y se establecen sus facultades*). Dicha adscripción de la Unidad de Migrantes a la Fiscalía pretende reforzar la búsqueda e investigación en casos de desaparición de personas migrantes. Por otro lado, la amplitud del mandato de la Fiscalía y las complicaciones a las que actualmente se enfrenta en virtud de los grandes pendientes y retos referidos en torno a la implementación de la Ley General, pueden generar riesgos para el trabajo de la Unidad en el corto y mediano plazo, no sólo por la falta de existencia u operación de los mecanismos previstos en la Ley General (registros homologados, CNB, etc.) sino también porque puede alentar o complicar la toma de decisiones institucionales en relación al trabajo específico de la Unidad

[58] *Supra* párr. 72-73.

de Migrantes.

86. Si bien la creación de la Unidad de Migrantes y la emisión de los *Lineamientos de Operación del MAE*, en septiembre de 2016, constituyen un avance en la implementación de mecanismos especializadas de atención a víctimas migrantes de desaparición y otros delitos, su operatividad todavía no cumple con las expectativas y necesidades propias de las personas concernidas. La **falta de integralidad de las investigaciones y de trabajo efectivo de análisis de contexto de los hechos limitan los alcances de las mismas y mantienen los casos en la impunidad**. En particular, las investigaciones carecen de exhaustividad en relación a la posible participación, por acción u omisión, de agentes estatales en los hechos.

87. Respecto a la atención a las víctimas y sus representantes, se reconocen los avances obtenidos durante el año 2018 en cuanto a la calidad del trato y manifestación de interés por parte del titular de la Unidad de Migrantes y de los servidores públicos a su cargo. También se han registrado avances en la disponibilidad de la Unidad de Migrantes para permitir el ejercicio de la coadyuvancia y el acceso de las víctimas y sus representantes a los expedientes y a la información relativa a los casos que claramente no existió bajo el mandato de la primera titular de la Unidad y la titular de la Subprocuraduría de Derechos Humanos. En esa época, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho ingresó 20 juicios de amparo contra la Unidad de Migrantes por violaciones cometidas contra las víctimas en la etapa de investigación. No obstante, siguen siendo **preocupantes las limitaciones de la Unidad de Migrantes para avanzar en la investigación de casos, la fragmentación de los mismos cuando implican la participación de organizaciones del crimen organizado, la falta de colaboración efectiva con otras entidades federativas, la burocracia excesiva cuando se trata de coordinarse a través de asistencias jurídicas internacionales con otros países, así como sus limitaciones en cuanto a recursos humanos y económicos para atender adecuada y eficazmente a los asuntos**. Al respecto, cabe recordar que la **Unidad de Migrantes cuenta únicamente con 16 agentes del Ministerio Público y un presupuesto de 1,000,000 $, lo cual resulta notoriamente insuficiente para el desarrollo de su función**, y denota también la falta de voluntad del Estado para atender la violencia cometida contra la población migrante en tránsito por cuanto hace a la desaparición forzada de personas.

88. De igual modo, se considera **insuficiente la capacidad técnica de la Unidad de Migrantes para resolver asuntos cuya naturaleza, complejidad y gravedad requieren de perfiles y capacidades específicas, así como un involucramiento constante y exclusivo por parte de los investigadores y sus auxiliares**. El trabajo de la Unidad de Migrantes implica un **abordaje integral, multidisciplinario**

y trasnacional de los casos, lo cual, hasta el momento, no se ha verificado. Por otro lado, y aun cuando no se trate de una problemática propia de la Unidad de Migrantes, es importante resaltar que el **formalismo excesivo y la lentitud de los actos de investigación afectan considerablemente la eficacia y el alcance de las investigaciones**. En particular, como se ha señalado anteriormente, destaca la lentitud generada por el desahogo de las asistencias jurídicas internacionales, exigidas para cualquier diligencia o trámite en otros países. El desahogo de las asistencias puede tardar semanas, meses o hasta años, de acuerdo a cada caso concreto, e implica trámites escritos de la Unidad de Migrantes hacía la Coordinación de Asuntos Internacionales y de ésta a su vez a las autoridades nacionales.

89. También es importante observar que **la actual falta de operación de la CNB**[59] **implica la responsabilidad del ministerio público de llevar a cabo tanto los actos de investigación de los hechos como la búsqueda y localización de las víctimas, lo cual no se puede realizar de forma adecuada, eficiente ni rápida, cuando depende de un solo agente del ministerio público**.

90. La ausencia de capacidades reales de investigación y búsqueda se ha podido observar en el caso conocido como "*la masacre de Cadereyta*" (AP/PGR/SDHPDSC/UIDPM/M2/003/2016), correspondiente a la localización el 13 de mayo del 2012, de 49 cuerpos mutilados, en el municipio de Cadereyta, Nuevo León,[60] en el cual se pudo constatar que durante un año completo las acciones del agente del ministerio público investigador se han concentrado en trámites relativos a la identificación (realizados por la Comisión Forense) y entrega de los restos de dos víctimas, lo cual generó inactividad procesal en relación a la investigación del delito, propiamente, retrasando aún más el esclarecimiento de los hechos y la posibilidad de identificar a los responsables. Esto a pesar de que las víctimas ofrecieron un peritaje con dos expertos internacionales que pudieron revisar la totalidad del expediente y sugerir cerca de 80 líneas de investigación. Aún con ese avance, no se ha logrado realizar diligencias sustanciales y efectivas que lleven a generar hipótesis nuevas para la identificación de los restos todavía no identificados ni tampoco hipótesis sobre los responsables de los hechos.

91. Como un ejemplo de la burocracia y de la falta de voluntad que existen en la PGR, se cuestionó la *expertise* de los peritos y transcurrieron varios meses antes de que se lograra, a través de asistencia jurídica internacional, que los dos pudieran ratificar el peritaje. Esto es una muestra de que los ministerios públicos concernidos privilegian formalismos excesivos e inútiles sobre la práctica de diligencias efectivas para la búsqueda e investigación. En un caso de la magnitud, gravedad y

---

59 *Supra* párr. 65-67.
60 *Supra* nota 23.

complejidad de la masacre de Cadereyta, es evidente que se requiere la intervención de un equipo multidisciplinario (agentes del ministerio público, analistas, investigadores, peritos, familiares de las víctimas y sus representantes, además de la colaboración internacional de otros países) para poder avanzar razonablemente en la resolución. Además, las acciones de identificación de las víctimas no deben frenar las acciones de investigación. En ese sentido, es fundamental que las autoridades investigadoras cuenten con la capacidad de llevar de forma paralela la investigación de los hechos y la búsqueda, identificación y restitución de restos, lo cual actualmente no ocurre. En ese sentido, uno de los mayores retos de la Unidad de Migrantes será dar resultados efectivos en casos que impliquen graves violaciones a derechos humanos y articularse para este fin con la CNB. Sin embargo, por ahora el trabajo de búsqueda ha sido sumamente limitado o inexistente.

92. En relación a la comunicación de la Unidad de Migrantes con las familias en Centroamérica, **se requieren agregados de la PGR en cada uno de dichos países, dado el volumen de casos radicados en la Unidad vinculados con víctimas originarias de Centroamérica**. La representación regional de las agregadurías, en Guatemala, no es suficiente para atender las necesidades relacionadas con los casos de toda la región Centroamérica y Caribe, dada la amplitud del fenómeno migratorio y de desaparición de migrantes, y tomando en consideración la vulnerabilidad socio-económica de los familiares de las víctimas y su dificultad o imposibilidad de viajar fuera de su país. Sin embargo, a la fecha **no se ha logrado una colaboración efectiva de la Secretaría de Relaciones Exteriores** (en adelante, "SRE") **quien tiene a su cargo la organización de consulados y embajadas donde operan los agregados**. Más allá de la inclusión de agregados de la PGR en los países que lo requieran para el buen funcionamiento del MAE, la normativa actual obliga a los consulados y embajadas a atender a familiares de migrantes desaparecidos cuando así lo requieran. Mientras no funcionen de manera regular ni atiendan a las familias de migrantes en los mismos horarios en los que opera la PGR, seguirá existiendo una **discriminación para estas familias que están en otro país frente a las familias que pueden acceder a las instituciones del Estado mexicano**.

93. Los lineamientos de operación del MAE plantean que las agregadurías legales, regionales y oficinas de enlace de la PGR en el exterior constituyen la "puerta de acceso" de las víctimas a la justicia en México, y que los agregados de la institución, en su calidad de "auxiliares suplementarios" y representantes del ministerio público de la Federación, fungen como enlaces entre las víctimas, sus familiares, representantes, la Unidad de Migrantes y las instituciones del Estado mexicano a las que requieran acceder. Sin embargo, **hasta el momento únicamente se cuenta con agregaduría en Guatemala para la atención de todos los casos de la región**,

lo cual supone que **las víctimas en Honduras, El Salvador, Estados Unidos de América, Nicaragua y demás países de la región, no tienen dicha "puerta de entrada",** e implica que la única forma para ellas de tener comunicación con el personal de la Unidad de Migrantes sea o bien mediante las visitas que esta realice a los países o mediante las visitas de las propias víctimas a México (las cuales están sujetas a la convocatoria del personal de la Unidad de Migrantes) o mediante sus representantes legales en México y Centroamérica. La falta de agregadurías en los países ha requerido la implicación de las representaciones diplomáticas para albergar los encuentros entre el personal de la Unidad de Migrantes y las víctimas. Lo anterior, adicionalmente a su papel en la expedición de visas a favor de las víctimas cuando se trasladan a México.

Información proporcionada por el Estado sobre el funcionamiento de la Unidad de Migrantes

94. En el informe de México de 2018, el Estado resalta acciones de coordinación y promoción de la Unidad de Migrantes,[61] pero omite informar sobre el trabajo y funcionamiento sustantivo de la misma, sobre los resultados obtenidos en materia de investigación y búsqueda, y avances en los casos a su cargo, lo cual resulta preocupante dada la esencia investigadora de dicha área. La información proporcionada por el Estado no permite medir la eficacia del trabajo ministerial de la Unidad de Migrantes y su cumplimiento de los estándares internacionales aplicables en materia de atención a la población migrante víctima de desaparición. En experiencia de la Fundación para la Justica y el Estado Democrático de Derecho, en los casos radicados en la Unidad de Migrantes en los cuales lleva la representación de familiares de varias víctimas (a saber, los casos conocidos como la masacre de 72 migrantes en San Fernando, Tamaulipas, y la masacre de Cadereyta, Nuevo León), los avances en las investigaciones no han sido suficientes para lograr nuevas hipótesis para la identificación de restos, la sanción de responsables, ni para establecer la verdad sobre lo ocurrido. En ese sentido, a más de 6 y 8 años de los hechos, respectivamente, todavía no se ha establecido por qué ni cómo ocurrieron los hechos, ni quiénes fueron los autores intelectuales y materiales. Tampoco se ha investigado la participación del Estado (por acción u omisión) en dichos hechos. Cabe aclarar, respecto al caso de los 72 migrantes localizados en San Fernando en el año 2010, que varias personas se encuentran procesadas por los hechos, aunque las consignaciones correspondientes fueron efectuadas por las autoridades ministeriales de Tamaulipas, no por la Unidad de Migrantes.

Información proporcionada por el Estado sobre el funcionamiento del MAE

[61] Informe de México de 2018, párr. 32-37.

95. Asimismo, en su informe de 2018 al Comité, **el Estado mexicano no ofrece información sustancial sobre el funcionamiento y los resultados del MAE**,[62] pese a su relevancia para el acceso a la justicia de las personas migrantes víctimas de delitos y sus familiares. Es importante analizar la situación del MAE a la luz de la recién Ley General. Como se ha ilustrado anteriormente, tanto el MAE como la Unidad de Migrantes han sido incorporados a la nueva Fiscalía Especializada en materia de desaparición y por ello, en aras de garantizar la eficacia del MAE, resulta fundamental reforzar su vinculación con la CNB (creada por la Ley General, aunque todavía inoperante), con la SRE, con la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (en adelante, "CEAV"), y con la CNDH.

96. Los actuales lineamientos de operación del MAE establecen como operadores del mecanismo en territorio nacional al personal de la Unidad de Migrantes y a la Coordinación de Asuntos Internacionales y Agregadurías, y como operadores del MAE en el exterior al personal asimilado al servicio exterior mexicano de la PGR, en su calidad de auxiliares suplementarios y representantes del ministerio público de la Federación. Sin embargo, se considera que el funcionamiento adecuado del MAE no implica solamente al personal de la PGR, sino también a la SRE, al Instituto Nacional de Migración, a la CEAV, la CNB y la CNDH. Lo anterior por las siguientes razones:

- La SRE y el Instituto Nacional de Migración por la necesaria expedición de visas a favor de las víctimas, para su traslado a México y para que puedan acudir personalmente ante las instituciones mexicanas involucradas.

- La CEAV por sus facultades y responsabilidades frente a las víctimas, en particular para garantizar sus traslados a México cuando se requiera, y para garantizar su acceso a las medidas de apoyo y asistencia, de conformidad con la Ley General de Víctimas.

- La CNDH cuando las familias requieran presentar alguna queja por violaciones a sus derechos humanos.

97. Hasta el momento, **la articulación entre esas diversas instituciones mexicanas ha sido sumamente compleja y caracterizada por un exceso de formalismo**. Existen también dificultades si las familias deciden acudir a México a dar seguimiento a acciones de búsqueda e investigación.

Limitaciones y obstáculos para el traslado de las víctimas centroamericanas a México y la obtención de visas humanitarias

98. En la práctica, **las víctimas y familiares de víctimas en Centroamérica no tienen**

[62] Informe de México de 2018, párr. 30.

posibilidades de acudir libremente ante la Unidad de Migrantes u otras dependencias mexicanas de investigación, búsqueda, atención y/o reparación del daño, sino que para que puedan ejercer sus derechos a la coadyuvancia ante el ministerio público, recibir la visa migratoria correspondiente y que la CEAV cubra esos traslados, **se exige una "convocatoria" o solicitud de asistencia por parte del mismo ministerio público, sustentada en el desahogo de alguna diligencia ministerial específica**. En ese sentido, aunque exista interés de las víctimas, o inclusive un interés mutuo de las víctimas y del ministerio público de reunirse en México para dar seguimiento a los casos e intercambiar información, los traslados correspondientes no son cubiertos por la CEAV si no se formaliza el desahogo de alguna diligencia ministerial. Lo anterior implica una **situación de desigualdad de las víctimas centroamericanas frente a las víctimas que viven en México**, quienes tienen un acceso más directo a sus expedientes y no se encuentran condicionadas a diligencias ministeriales para poder acudir a las instalaciones de la PGR.

99. Además, si las víctimas quieren participar en algún proceso de naturaleza colectiva, como la elaboración de la Ley General o el impulso de políticas públicas para la investigación y la búsqueda o incidencia, tampoco es posible que la CEAV las apoye con los gastos, porque no se consideran diligencias bajo la lógica de la investigación penal. Lo anterior se suma a que, en general, es prácticamente imposible que los familiares de personas migrantes desaparecidas consigan una visa para poder acudir a México para esas gestiones. En diversas ocasiones, para lograr que las familias pudieran viajar a México, se ha obligado a la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho a presentar estados de cuenta de varios meses para acreditar la solvencia económica para apoyar el viaje de las víctimas. Sin embargo, de acuerdo con la legislación mexicana, las víctimas tienen derecho a obtener la visa humanitaria y a la cobertura de los gastos por parte del Estado mexicano.

100. Por lo aquí señalado, resulta de particular preocupación la **falta de avances en la implementación de medidas y toma de decisiones para garantizar el derecho de las víctimas a contar con visas humanitarias para poder trasladarse a México y dar seguimiento a sus casos**. Al respecto, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho sigue **exigiendo a las autoridades agilizar la firma de un convenio entre la CNB, la SRE y el Instituto Nacional de Migración**, y que se realicen las coordinaciones necesarias entre la PGR y la CEAV, dado que esta última es la instancia responsable de cubrir los gastos de traslado de las víctimas y sus familiares de sus países de origen a México. Al respecto, cabe referir la lamentable experiencia que vivieron los familiares de víctimas de desaparición originarias de Guatemala cuando, al acudir ante el Instituto Nacional de Migración

para tramitar la visa humanitaria prevista en la Ley General de Migración, recibieron como respuesta una negativa acompañada de malos tratos y rechazo a sus personas.

101. En específico, el 11 de octubre de 2016, durante una reunión sostenida entre personal de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y la Directora General de Regulación y Archivo Migratorio del Instituto Nacional de Migración, ésta señaló que no era posible expedir visas humanitarias desde el extranjero a favor de las víctimas, dado que no existe una reglamentación o disposición que regule la expedición de visas humanitarias desde las representaciones consulares en el exterior. Por lo anterior, se propuso que una vez que los familiares estuvieran en México, se realizaría el cambio de condición migratoria.

102. Así, el 6 de abril de 2017, las familias y sus representantes acudieron a las instalaciones del Instituto Nacional de Migración, previa cita agendada, para iniciar el trámite de cambio de condición migratoria. Sin embargo, fueron maltratados por los funcionarios quienes les atendieron y se les dijo que se retiraran, ya que no se podía realizar el trámite en ese momento y no se brindaría facilidad alguna para ese fin. Asimismo, **algunos servidores públicos interpretan que las visas humanitarias son sólo para víctimas directas y no para sus familiares**. En casos de desaparición forzada – además de ilógica – dicha interpretación es contraria al derecho internacional aplicable que reconoce la calidad de víctimas a los familiares (Art. 24, párr. 1, de la Convención). Por este caso se ingresó una queja ante la CNDH, aunque tampoco la investigación por la violación a los derechos de las familias ha prosperado.

Valoración de las visitas del MAE a Centroamérica y coordinación entre las autoridades involucradas

103. Posterior a la última visita del MAE a Guatemala, Honduras y El Salvador, en mayo de 2018, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho realizó una evaluación sobre el funcionamiento del mecanismo que compartió con las autoridades involucradas, a efecto de identificar las buenas y malas prácticas del mismo, los obstáculos a superar y los retos para mejorar su implementación. De dicha evaluación, se resaltó la **importancia y necesidad de visitas periódicas del MAE a los países de origen** de las víctimas, para acercar estas últimas a la justicia mexicana, facilitar el ejercicio de sus derechos, incluyendo a la coadyuvancia y su participación en las investigaciones.

104. Con base a un ejercicio de análisis comparado con visitas anteriores del MAE, se observaron avances en la calidad de atención y actitud de los servidores públicos

hacia las víctimas, así como con respecto a la disponibilidad de los mismos para cumplir con los objetivos planteados de la visita (principalmente de recepción y entrega de información). Se considera valioso que, sin que se haya instalado de manera regular el MAE, ya se haya logrado que ingresen al menos 98 casos desde Centroamérica. Sin embargo, la experiencia también puso de manifiesto la necesidad urgente de institucionalizar buenas prácticas del MAE y superar obstáculos que le restan eficacia, tales como la **sobrecarga y mala distribución de actividades, la asignación de personal ministerial que no corresponde al que en la cotidianidad investiga los casos, la falta de personal para cubrir las actividades planeadas**, **la falta de coordinación entre el personal de la PGR y el de los consulados y embajadas y el mal manejo de expectativas de las víctimas**.

105. En el aspecto organizativo, resulta fundamental que en la preparación de las visitas del MAE, se definan los alcances de las mismas de acuerdo a los tiempos y número de víctimas a atender, para que no se conviertan en simples actos formales, sino que cumplan con sus objetivos. La **sobrecarga de actividades y falta de personal sustantivo asignado** resta tiempo a cada una de ellas y no permite optimizar la visita del MAE, llegando a generar frustración entre las víctimas. Asimismo, es indispensable que el personal ministerial que acude a las diligencias sea efectivamente el indicado y responsable de los asuntos a tratar, para **evitar la imposibilidad de responder a las preguntas y dudas de las víctimas**.

106. En cuanto al tipo de actividades realizadas durante las visitas del MAE en los países de Centroamérica, se insiste en la necesidad de **distinguir las relativas a la recepción de nuevas denuncias de las de seguimiento de casos,** dado que ambas actividades requieren personal y dinámicas distintas, aunado a que juntarlas tiende a sobrecargar la agenda y restar tiempo a cada una de ellas. Asimismo, urge **habilitar los consulados para recibir nuevas denuncias, sin necesidad de que las autoridades ministeriales en México tengan que trasladarse para ello**, optimizando así tiempos y recursos. De lo contrario, sigue pasando un tiempo excesivo entre los hechos que puedan ocurrir y el inicio de las investigaciones por parte de las autoridades mexicanas, La presentación directa de denuncias ante las representaciones diplomáticas de México en los países centroamericanos concernidos requiere también una remisión inmediata de las mismas a las unidades de investigación y búsqueda mediante los medios tecnológicos correspondientes. Al respecto, cabe señalar que **denuncias presentadas en El Salvador han tardado hasta 5 meses para llegar a México**, sin que se hubiera dado una explicación fundada para ello, por lo que la comunicación y gestión de las diligencias debe fluir sin trabas burocráticas o formalismos excesivos que impliquen una dilación o negación de la justicia para las víctimas.

107. En cuanto a la **atención a las denuncias presentadas en los últimos años, se han constatado pocos o nulos avances en las investigaciones y acciones de búsqueda** y resulta preocupante que las autoridades no cuenten con planes de abordaje estratégico de los casos, con el riesgo de caer en una acumulación de casos no resueltos. En este contexto, **las acciones de búsqueda e investigación siguen siendo oficiosas y formalistas**, y, por lo regular, son acciones de escritorio, consistentes en peticiones de colaboración hacia otras dependencias para el cruce de información. Las búsquedas en campo, en situ, son condicionadas al señalamiento de lugares e indicios específicos por parte de las personas (familiares de víctimas o personas involucradas en los hechos), mientras las autoridades no llevan a cabo acciones de búsqueda de esta naturaleza *motu propio*. Es urgente que el MAE supere la burocracia excesiva que lo caracteriza, para dar lugar a la implementación de métodos especializados y ágiles de atención a los casos, incluyendo acciones como la búsqueda en campo con participación de los familiares de las víctimas y atención personalizada a las víctimas.

108. Además, es **urgente la aclaración del alcance de la participación de los consulados y embajadas en las labores del MAE, así como de sus facultades y responsabilidades, dado que hasta el momento se ha constatado una falta de involucramiento proactivo de los mismos en los procesos y actividades del MAE**. Ante la falta de agregadurías en los países de origen de las víctimas, los consulados brindan instalaciones para las reuniones entre las víctimas y los representantes de la PGR y demás autoridades mexicanas. Asimismo, corresponde a los consulados expedir las visas humanitarias temporales a las víctimas para sus traslados a México. Sin embargo, la disponibilidad de los consulados para expedir en tiempo las visas solicitadas tiende a variar de acuerdo a los Cónsules. Así, en algunas ocasiones la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, como representante de víctimas, se ha visto confrontada a la negativa de expedición de visas en tanto llegara físicamente el oficio de convocatoria del agente del ministerio público para el traslado de las víctimas, pese a contar con dicho oficio en vía electrónica. Se considera necesario y urgente que se giren instrucciones claras y específicas a los Cónsules en relación a su responsabilidad en el funcionamiento del MAE y en la atención a las víctimas. También se requiere mayor difusión de información relativa al MAE tanto en México como en los países de Centroamérica, para que las personas tengan mayor claridad sobre el papel y responsabilidades de los consulados y embajadas en el mismo.

109. A la luz de lo anterior, para garantizar la eficacia del MAE, se deben crear los mecanismos operativos y tomar las medidas normativas necesarias para: a) garantizar a las víctimas la obtención de **visas humanitarias para poder trasladarse a México**, dar seguimiento a sus casos y ejercer sus derechos como

víctimas y coadyuvantes; b) garantizar a **las víctimas la posibilidad de presentar denuncias y solicitudes de búsqueda desde sus países de origen y que éstas se radiquen de forma inmediata en la Unidad de Migrantes**; c) garantizar a las víctimas la posibilidad de **recibir y presentar información, de forma continuada, directa y mediante medios tecnológicos, desde sus países de origen**; y d) definir con claridad las **facultades y el rol de los consulados y agregadurías** en el marco del MAE para que se conviertan en actores proactivos.

Necesidad de lineamientos del MAE adecuados y específicos

110. En el informe de México de 2018, el Estado hace referencia a los **lineamientos** que actualmente rigen la actuación del MAE. Sin embargo, no se realiza valoración alguna sobre la idoneidad y eficacia de los mismos. En la práctica, se ha observado que, en su versión actual, **dichos lineamientos no responden a las necesidades de los casos de desaparición de migrantes, ni son alineados al nuevo marco normativo establecido por la Ley General**.

111. Los lineamientos que rigen el funcionamiento del mecanismo deben ser mucho más específicos en cuanto a las acciones, así como en cuanto a las responsabilidades y papel de las autoridades involucradas. Los lineamientos deben establecer las bases, principios y criterios específicos de operación del MAE, y desarrollar, como mínimo los elementos siguientes: a) **claridad en los pasos a seguir** por parte de las personas que denuncien o reporten casos de desaparición desde el extranjero; b) **procedimiento y flujo de información** en momentos claves como la denuncia (reporte o noticia), la recepción de información y evidencias presentadas por las víctimas indirectas; la entrega de información a las víctimas sobre los avances en la búsqueda e investigación; c) la **coordinación y colaboración** entre las autoridades involucradas; d) **precisión de plazos y términos** para la realización de diligencias, actos procesales y administrativos; e) la construcción de formas de comunicación eficaces y que garanticen la **máxima celeridad para el intercambio de información, mediante el uso de herramientas tecnológicas**; f) la designación de enlaces en las instituciones que participan en y se vinculan al funcionamiento del MAE; g) la **institucionalización de mesas de coordinación** y grupos de trabajo interinstitucionales; h) la implementación de métodos de trabajo conjunto para el **análisis de contexto** de desaparición de personas migrantes; i) definición de procedimientos para **garantizar la participación de los familiares** de las víctimas en las acciones búsqueda; j) los **métodos de búsqueda** de personas migrantes mexicanas desaparecidas en el extranjero; k) la **vinculación del Instituto Nacional de Migración** al funcionamiento del MAE; l) la garantía del derecho de las víctimas a **contar con intérpretes y traductores**, tanto en México como en sus países de origen; y m) la fijación de **bases para la celebración de convenios** de colaboración

entre México y los países de origen de las víctimas.

La necesidad de implementación de las medidas de asistencia, atención y apoyo por parte de la CEAV

112. Como se ha mencionado más arriba, **el papel de la CEAV es fundamental para el desarrollo del MAE, dado que le corresponde cubrir los gastos de traslado de las víctimas**, en México y en sus países de origen. Desafortunadamente, **la burocratización excesiva que caracteriza los procedimientos y criterios de la CEAV ha afectado la fluidez y celeridad esperada del funcionamiento del MAE**, así como el acceso de las víctimas a las medidas de ayuda, asistencia y atención a las que tienen derecho en virtud de la Ley General de Víctimas. Esta última establece criterios amplios y flexibles, mientras la actuación operativa de la CEAV ha resultado poco práctica y eficiente. La actual Ley General de Víctimas no contempla previsiones específicas para los tramites de medidas de ayuda, asistencia y atención a favor de las víctimas que viven en otros países, pese a que, en tanto los delitos y violaciones fueron cometidos en su contra en territorio mexicano, dicha atención forma parte del mandato institucional. En este sentido, **las víctimas extranjeras son sujetas a los mismos requisitos de las víctimas en territorio mexicano, con la problemática de no poder recibir el apoyo al que tienen derecho de parte de las instituciones mexicanas correspondientes**. Hasta el momento, las víctimas centroamericanas representadas por la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho no han podido recibir las medidas de apoyo en alimentación, salud, educación y vivienda contempladas en la Ley General de Víctimas.

113. Para cubrir los traslados de las víctimas en México y Centroamérica, en el marco del MAE, la CEAV requiere formalizar las peticiones de las víctimas y de las autoridades convocantes en determinados tiempos y formas, previo a los encuentros, lo cual en no pocas ocasiones ha suscitado cambios y contratiempos. Con respecto a los recursos erogados por la CEAV **para cubrir los traslados, las víctimas están confrontadas al requerimiento de apertura de cuentas bancarias, y a un trabajo de comprobación complejo, dado que son sujetos a regímenes hacendarios y de fiscalización**. Ante la falta de posibilidad de las víctimas de abrir cuentas bancarias, se les orilla al manejo de cheques para cubrir, sea por anticipado o por devengado, los gastos. En todo caso, hasta el momento ha sido indispensable la intervención y gestión por parte de los representantes legales de las víctimas en dichos trámites para que se pueda reunir la documentación requerida y que los traslados se puedan realizar efectivamente.

114. La creación de una Dirección Especializada en Atención a Personas Migrantes dentro de la CEAV permite concentrar y centralizar la información y los trámites

relativos a las víctimas migrantes cuyos familiares residen en otros países. Sin embargo, su marco legal y operativo de actuación no se distinguen del resto de las áreas de la CEAV ni ofrecen mecanismos o formas diferenciadas de atención. En ese sentido, las víctimas extranjeras difícilmente pueden beneficiarse de la asesoría y acompañamiento personalizado del personal de la CEAV, si no es trasladándose de sus países de origen a México, o a través de representantes legales en México. Del mismo modo, la **CEAV no cuenta con mecanismos de colaboración con las autoridades e instituciones de los países de Centroamérica** que permitan el acceso de las víctimas a medidas de apoyo en alimentación, salud, vivienda y educación.

115. Para que la intervención de la CEAV sea realmente un factor facilitador, es imprescindible que **sus criterios de operación se ajusten al contexto especifico en el que viven las víctimas en el extranjero y flexibilice los trámites** relativos al pago de gastos de traslado y de acceso a las medidas de ayuda, asistencia y atención. En particular, el marco legal y de operación de la CEAV debe tomar en consideración los siguientes factores: a) la **vulnerabilidad socio-económica** de las víctimas; b) el contexto de violencia e **inseguridad** en el que viven; c) la **dificultad, ver imposibilidad de muchas víctimas, de acceder y manejar las cuentas bancarias** requeridas por la CEAV; d) la necesidad de **flexibilizar los requisitos y medios de comprobación** en relación a las medidas de apoyo para traslados y medidas de asistencia y atención; y e) la necesidad de **celebrar acuerdos interinstitucionales entre la CEAV y las instituciones públicas y privadas correspondientes de los países de origen** de las víctimas, a efecto de garantizar el acceso de éstas a las medidas de ayuda, asistencia y atención, desde sus países de origen.

III. Las falencias en materia de investigación y enjuiciamiento y la ausencia de garantías por lo que concierne a la independencia de las autoridades a cargo de la procuración de justicia

116. Los Art. 8, 9, 10, 11 y 12 de la Convención establecen numerosas obligaciones internacionales por lo que concierne a la investigación del delito de desaparición forzada y al enjuiciamiento de los responsables. Sin embargo, para que el Estado cumpla de manera eficaz con sus obligaciones al respecto, es **indispensable que las autoridades a cargo de las investigaciones y de la procuración de justicia sean plenamente independientes e imparciales**. Esto es de especial importancia en un contexto, como él de México, caracterizado por una situación de **impunidad estructural y generalizada,**[63] donde además hay escasos resultados cuando se

[63] Entre otros, véanse, Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos, *Informe sobre la visita a México*, *supra* nota 18, párr. 48-51 y 111-112 y todas las referencias proporcionadas en la nota 25.

trata de investigar a servidores públicos que puedan estar involucrados en hechos de desaparición forzada. Es prácticamente imposible ver que el Estado investigue sus agentes y servidores y eso habla de la ausencia de garantías de autonomía y objetividad.

117. La prevención y erradicación de las desapariciones forzadas requiere un fortalecimiento del poder judicial, dirigido a garantizar su independencia y autonomía (tanto institucional como de infiltraciones externas), así como una adecuada rendición de cuentas y el establecimiento de unas garantías apropiadas en materia de protección, prevención y sanción de toda instancia de corrupción. Por ello, entre otros, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos destacó la importancia de garantizar el **profesionalismo e independencia de los órganos públicos locales y federales**, incluyendo aquellos de la administración de justicia, y de las personas que los encabezan, así como de **investigar a fondo cualquier acto de presión política y corrupción y separar los servidores públicos de sus funciones** en caso de ser encontrados culpables.[64]

118. Asimismo, es imprescindible que se **garanticen la independencia y rendición de cuentas de las autoridades a cargo de la procuración de justicia.**[65] En este sentido, la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la Independencia de los magistrados y abogados ha dejado en claro la importancia de que la autoridad a cargo de la procuración de justicia (ministerios públicos, fiscales o procuradores) cumpla con algunos requisitos básicos y también sea caracterizada por su independencia. Así, "**el Ministerio público es un componente esencial del sistema de justicia, pues está concebido como un pilar fundamental para la adecuada investigación y persecución de los delitos**".[66]

119. De ahí que una política adecuada de prevención y erradicación de la desaparición forzada requiere que la institución a cargo de la procuración de justicia sea independiente, más aún en contextos caracterizados por una alta tasa de impunidad. Sin embargo, la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la Independencia de los magistrados y abogados ha declarado que "**uno de los retos que enfrenta la procuración de justicia en México – tanto a nivel federal como local – es la falta de autonomía del Ministerio Público frente al Poder Ejecutivo, lo cual puede minar la confianza y credibilidad de la autoridad** a la que se le encomienda

---

64 *Recomendaciones a México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Sr. Zeid Ra'ad Al Hussein, resultado de su visita oficial al país en octubre de 2015,* Recomendación No. 8, *supra* nota 19.

65 Véanse Asamblea General de las Naciones Unidas, *Directrices sobre la función de los Fiscales,* UN Doc. A/CONF.144/28/Rev.1, 1990; y Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados, *Informe sobre la independencia e imparcialidad de los fiscales y las fiscalías*, UN Doc. A/HRC/20/19 del 7 de junio de 2012.

66 Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados, *Informe sobre la visita a México, supra* nota 25, párr. 15 (resaltado agregado).

investigar los delitos de forma objetiva".[67] En su jurisprudencia el CDH se ha expresado en el mismo sentido.[68]

120. La inexistencia de una autoridad independiente a cargo de la procuración de justicia y de un sistema sólido de rendición de cuentas son un obstáculo que mina la eficacia de cualquier política preventiva de las desapariciones forzadas. La Relatora recomendó a México adoptar "**una carrera judicial**, tanto a nivel federal como estatal, con base en **criterios objetivos de admisión, ascenso y remoción**; que abarque a todo el personal judicial. Deberían extenderse a todo el país mecanismos de selección de los funcionarios judiciales a través de concursos abiertos de oposición que permitan reclutar a los mejores profesionales posibles para cada cargo, mediante criterios objetivos y transparentes que incluyan una perspectiva de género".[69]

121. Las preocupaciones de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados acerca de México cobran especial importancia a la luz de las reformas de 2013 y 2014 del sistema de procuración de justicia (que disponen el establecimiento de una Fiscalía General de la República). La sociedad civil ha señalado que, cualquier autoridad a cargo de la procuración de justicia que no cuente con los requisitos básicos de independencia, transparencia e imparcialidad no resultará creíble ni eficaz, frustrando por lo tanto la confianza en cualquier Fiscalía que investigue, entre otros, casos de desapariciones forzadas.[70]

La transformación de la PGR en Fiscalía General de la República y la incorporación de los derechos de los migrantes en la Ley Orgánica de la Fiscalía

122. Los niveles de impunidad sobre casos que implican graves violaciones de derechos humanos y de corrupción que existen en el país apuntan a la **imperiosa necesidad de que se transforme la procuración de justicia en México**. Para las víctimas de desaparición y sus acompañantes es insostenible continuar tratando de empujar la búsqueda y la investigación en instituciones (la federal y las locales) que están rebasadas, sin capacidad de responder, tocadas por la corrupción, que funcionan

---

67 *Ibíd.,* párr. 16 (resaltado agregado). Véase también párr. 94(m).

68 CDH, *Observaciones finales sobre El Salvador*, UN Doc. CCPR/C/SLV/CO/7 del 6 de abril de 2018, párr. 18(b); y *Observaciones finales sobre Honduras,* UN Doc. CCPR/C/HND/CO/2 del 28 de julio de 2017, párr. 25(b).

69 Relatora Especial de Naciones Unidas sobre la independencia de los magistrados y abogados, *Informe sobre la visita a México, supra* nota 25, párr. 24 (resaltado agregado).

70 Washington Office for Latin America (WOLA), *Justicia olvidada: la impunidad de las violaciones a derechos humanos cometidas por soldados en México,* noviembre de 2017, disponible en https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/11/WOLA_MILITARY-CRIMES_RPT_SPANISH.pdf, p. 31. A tal propósito, se ha establecido un colectivo de asociaciones de la sociedad civil mexicana nombrado "Fiscalía que sí sirva". Entre otros, véase Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y otros, *Memorias del Seminario Internacional: La Fiscalía que necesitamos en México*, 2017, disponible en http://fundacionjusticia.org/cms/wp-content/uploads/2013/06/LaFiscaliaQueMexicoNecesitaSeminario.pdf. Véase también Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y otros, *Estándares internacionales sobre la autonomía de los fiscales y de las fiscalías*, 2017, disponible en: http://fundacionjusticia.org/cms/wp-content/uploads/2017/09/estandares_fiscales_diagramacion_v3.pdf.

con formalismos y burocracia excesivos y que, además, maltratan a las víctimas y torturan a los imputados. Hasta esta fecha, la **transformación de la PGR en Fiscalía General de la República, como organismo constitucional autónomo, sigue pendiente**. La reforma constitucional del año 2014 condicionó dicha transformación institucional a la previa emisión de la ley orgánica de la Fiscalía General de la República, misma que no ha sido publicada hasta el momento.

123. Ante la impunidad generalizada y la ineficiencia de la PGR, y tomando en consideración la ausencia de previsiones específicas en la actual Ley Orgánica de la Procuraduría en relación a las víctimas migrantes de desaparición y otras violaciones graves de derechos humanos, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, junto con otras organizaciones de la sociedad civil, iniciaron un proceso de exigencia de creación de una Fiscalía General de la República autónoma, que atienda verdaderamente los grandes fenómenos delictivos que afectan al país, incluyendo los vinculados a los flujos migratorios. En ese contexto, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho trabajó, a través del equipo técnico del Colectivo “Fiscalía que Sirva”, en la redacción de un proyecto de reforma constitucional y de Ley Orgánica de la Fiscalía General de la República, el cual fue compartido con el equipo del Presidente electo Andrés Manuel López Obrador, quien tomará posesión del cargo en el mes de diciembre del 2018. El proyecto de Ley presentado incluye la incorporación de un sistema de derechos humanos integrado por fiscalías especializadas (incluyendo en materia de desaparición), y contempla la creación de mecanismos especializados y multidisciplinarios de investigación de casos, inclusive con la colaboración de instancias y expertos internacionales.

124. Con respecto a la problemática específica de la población migrante víctima de delitos, se incluyó al proyecto de Ley un articulado específico sobre el MAE, en aras de fortalecer su obligatoriedad y desarrollo. En ese sentido, para garantizar que los delitos sufridos por la población migrante en México sean atendidos e investigados con la misma seriedad e importancia que otros fenómenos, se considera **indispensable que la Ley Orgánica que regule la Fiscalía contemple de forma directa el MAE y los derechos específicos de las personas migrantes víctimas de delitos**.

125. Actualmente, las falencias reprochadas a la PGR se reflejan del mismo modo tratándose de casos de migrantes desaparecidos: inercias burocráticas, lentitud, falta de *expertise* y capacidad técnica, ausencia de análisis de contexto de los fenómenos delictivos, fragmentación de las investigaciones, búsquedas por oficio etc. La **transformación de la PGR en Fiscalía debe implicar, además de las garantías de autonomía (es decir, contar con un perfil adecuado para el o la**

titular y un proceso de designación bajo estándares internacionales), la transformación de los modelos y formas de investigación, la introducción de unidades de análisis de contexto, la flexibilización de las estructuras y su adaptación a las necesidades que impongan los delitos y fenómenos delictivos a atacar, **además de la participación efectiva de las víctimas en los procesos que las involucran**. Para ello, el proyecto de ley contempla como base del funcionamiento institucional la creación de unidades y equipos de investigación que operen de forma independiente y de acuerdo a las líneas de acción estratégicas establecidas en el plan de persecución penal que adopte el Fiscal General de la República. Otro de los aciertos es la posibilidad de crear comisiones especiales, con apoyo de expertos nacionales e internacionales que puedan apoyar en investigaciones que así lo requieran.

126. En efecto, la transformación de la PGR en Fiscalía autónoma pretende primordialmente garantizar la independencia de los fiscales y romper con la injerencia indebida de los poderes políticos y económicos en la procuración de justicia, mal endémico en México, fomentado por la corrupción y generador de impunidad. La desaparición de migrantes en México, vinculada con redes de tráfico de personas y grupos de crimen organizado, es facilitada por la corrupción y cobijada por la impunidad. En el caso de la localización de 49 cuerpos desmembrados en Cadereyta, Nuevo León, la Recomendación 8VG/2017 emitida por la CNDH hace cuenta de 10 expedientes de averiguaciones previas, en el ámbito local y federal, iniciadas en distintos momentos y vinculadas con los mismos hechos. Finalmente, sobra recordar que ni en ese caso, ni en los de los 72 migrantes y 47 fosas localizados en San Fernando, Tamaulipas, existe sentencia condenatoria por los hechos, pese a las numerosas fuentes de información sobre estos asuntos, incluso periodísticas.

127. Cabe señalar que se pudieron organizar mesas con el equipo de transición del próximo gobierno federal para diseñar de manera conjunta un proyecto de ley sobre la Fiscalía General. Dicho proyecto ha sido presentado ya en la Cámara de Senadores y se espera que concluya favorablemente el proceso legislativo. Sin embargo, no se logró consolidar el impulso de las reformas constitucionales que darán la base normativa al más alto nivel jerárquico sobre autonomía y los mínimos que requiere el modelo. Además, ante la falta de garantías claras para determinar cuándo los casos deben ser asumidos por la Fiscalía General o las Fiscalías especiales, es necesario que se siga avanzando hacia la consolidación de un modelo efectivo y eficiente que brinde respuesta a graves violaciones que constituyen delitos, como lo es la desaparición forzada de personas.

IV. Estado de cumplimiento de las medidas cautelares en el marco de las acciones urgentes y principales obstáculos encontrados

128. Un tema que genera una gran preocupación para las organizaciones que suscriben el presente informe es el **incumplimiento 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).

129. Esta situación se hizo de conocimiento del Comité mediante comunicación de 7 de octubre de 2016[71] y en el informe de seguimiento de febrero de 2017.[72] En particular, se ilustraron los obstáculos encontrados debido a que **el Estado ha declarado no considerar como vinculantes las acciones urgentes y las medidas cautelares**.

130. En su más recientes informe anual, el Comité ha señalado que **la mayoría de las acciones urgentes registradas están relacionadas con hechos ocurridos en México** y, al momento de redactar el informe, **el Estado no había respondido en el caso de 70 acciones urgentes registradas** y **no había contestado a comunicaciones de seguimiento relativas a 20 acciones urgentes**, a pesar de los recordatorios enviados por el Comité.[73]

131. En los casos en los que ha habido una respuesta por parte del Estado, el Comité ha observado con preocupación, entre otras, las siguientes tendencias: "[…] las medidas son esporádicas y aisladas y que **no parecen formar parte o propiciar una estrategia de búsqueda e investigación previamente definida** ni recogen el desarrollo de una labor de búsqueda exhaustiva; b) Frecuentemente **las autoridades no realizan indagaciones a menos que algún familiar, allegado o representante de la persona desaparecida tome la iniciativa**. […] d) **En la gran mayoría de los casos rara vez se investiga *in situ*.** […] e) Los autores alegan frecuentemente que las autoridades a cargo de la búsqueda y la investigación están directa o indirectamente implicadas en los hechos, por lo que esas labores no avanzan; […] f) Se han producido fallos en la ejecución de las órdenes de investigación dictadas por la fiscalía. Con frecuencia las autoridades no intervienen y se les acusa de obstruir a veces las labores de búsqueda e investigación. En esos casos, el Comité ha solicitado al Estado parte que instaure mecanismos formales y claros que impongan a los encargados de la búsqueda de personas desaparecidas y de investigar su desaparición forzada un plazo para **presentar informes**

---

71 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.

72 Informe de seguimiento de 2017, párr. 100-103.

73 CDF, Informe anual de 2018, *supra* nota 16, párr. 37.

periódicos y transparentes sobre los progresos realizados y las dificultades encontradas. […] g) Todavía se observa una **fragmentación, en lo que a las investigaciones se refiere, entre las instituciones estatales y entre las instituciones estatales y las federales.** También se observa una falta de coordinación entre las distintas agencias y de aplicación de una estrategia conjunta. […]".[74]

132. Como muestra de lo anteriormente ilustrado se puede citar el caso conocido como "9 guatemaltecos", presentado el 9 de octubre de 2015 al Comité en virtud del Art. 30 de la Convención.[75] El 13 de octubre de 2015, el Comité emitió acciones urgentes e indicó medidas cautelares dirigidas a la búsqueda de las víctimas por parte de las autoridades mexicanas. Posteriormente, el Comité envió tres comunicaciones adicionales al Estado mexicano, respectivamente el 16 de enero de 2016, el 10 de junio de 2016 y el 2 de febrero de 2018. En particular, el Comité requirió al Estado mexicano: establecer un plan y una estrategia de búsqueda; conformar una comisión de búsqueda; establecer una hipótesis de investigación, definir una teoría del caso y líneas lógicas de investigación; establecer bases de apoyo para facilitar los trámites diplomáticos necesarios en el caso; trazar la ruta de las personas migrantes; realizar el análisis de la información relevante con la que se cuente con relación a las estructuras criminales; realizar una investigación exhaustiva *in situ* por parte de la policía ministerial y federal, para una búsqueda efectiva de las víctimas; agilizar el auxilio judicial internacional en el caso; garantizar pleno acceso al expediente, incluida la expedición de copias, a las víctimas indirectas y sus representantes; y crear un espacio o mecanismo de seguimiento al cumplimiento de las acciones urgentes y medidas cautelares.

133. En el marco del seguimiento a las medidas dictadas por el Comité en el caso concernido, el 5 de abril de 2017, los familiares de las 9 personas desaparecidas y la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho se reunieron con la Secretaría de Gobernación para solicitar la creación de la comisión de búsqueda recomendada por el Comité. A la reunión acudieron las siguientes autoridades: el titular de la Unidad Especializada en la Investigación de Delitos en Materia de Secuestros, de la Subprocuraduría Especializada de Investigación de Delincuencia Organizada (en adelante, "SEIDO") de la PGR; la Quinta Visitaduría de la CNDH, la Oficina del Comisionado Nacional de Seguridad (en adelante "CNS"), la Dirección General de Derechos Humanos de la CEAV y la División Científica de la Policía Federal.

134. Las autoridades presentes no se comprometieron a la creación de una comisión de

---

74 *Ibíd.*, párr. 38 (el resaltado es agregado).

75 Acciones urgentes 240-248/2013.

búsqueda. Sin embargo, la SEIDO asumió que tenía una deuda con los familiares de las víctimas y se comprometió al diseño de un plan de búsqueda. Por su parte, la Secretaría de Gobernación acordó coordinar y dar seguimiento a las mesas de trabajo donde se abordarían los principales aspectos del caso con las autoridades competentes.

135. Desde el 5 de abril de 2017, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho ha acudido a cinco mesas de trabajo con la Secretaría de Gobernación y las autoridades involucradas en el caso y en el cumplimiento de las medidas solicitadas por el Comité. Aun cuando las autoridades no han acatado puntualmente las medidas solicitadas por el Comité, como la creación de una comisión de búsqueda, lo cierto es que dichas medidas han sido fundamentales para la implementación de mesas de trabajo interinstitucionales y el impulso de una estrategia integral, considerando todas las vertientes del derecho de las familias a la verdad, justicia y reparación. Así, las acciones urgentes del Comité fueron la base para pedir la mesa de trabajo con la Secretaría de Gobernación que sirve como un espacio de coordinación interinstitucional para el seguimiento puntual de los acuerdos que se van tomando en las reuniones.

136. En el mes de julio de 2018, los familiares de las 9 víctimas han sido notificados de la identificación de sus familiares, como parte de los cuerpos localizados en una fosa clandestina del municipio de Guemez, Tamaulipas, en el año 2015. Actualmente están pendientes la repatriación y la entrega de los cuerpos.

137. Ahora bien, es importante aclarar que ni la localización de la fosa en la que se ubicaron los cuerpos de los 9 guatemaltecos, ni su identificación, derivaron de la atención a las acciones urgentes del Comité por parte de las autoridades. En efecto, la fosa fue localizada en febrero del año 2015 y respecto a la identificación de los cuerpos, los familiares de las víctimas solicitaron la intervención del EAAF, mismo que permitió corroborar la identidad de los cuerpos hallados. Por otra parte, es importante recordar que las medidas dictadas por el Comité en el caso no sólo incluyeron acciones de búsqueda, sino también de investigación de los hechos e identificación de los responsables, sin que hasta el momento se haya determinado cómo ocurrieron los hechos ni quiénes fueron los responsables.

138. En específico, en sus comunicados al gobierno mexicano, el Comité solicitó que se definiera una hipótesis de investigación, evitando que se confunda la búsqueda con la investigación orientada a la determinación de los delitos, que se proporcionara un informe sobre el contenido y parámetros de dicho plan y que se identificara y sancionara a los perpetradores, sin que hasta el momento eso haya ocurrido.

139. De tal modo que, si bien las mesas implementadas a raíz de la emisión de las

medidas cautelares por parte del Comité han permitido fortalecer la coordinación y rendición de cuentas sobre los avances en las investigaciones, el caso se mantiene en la impunidad y no se ha establecido la verdad sobre lo ocurrido.

V. Conclusiones y recomendaciones

140. Las organizaciones que suscriben el presente informe expresan su preocupación frente a la situación descrita y, a la luz de la gravedad y sistematicidad del fenómeno de la desaparición forzada en México, cobijada por una casi total impunidad, solicitan el 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 y recomendaciones que el Comité adopte a la luz del dialogo de seguimiento con el Estado del mes de noviembre de 2018 y evalúen regularmente los progresos en la implementación.
- 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 las solicitudes ya presentadas en reiteradas ocasiones.
- de conformidad con el **Art. 34** de la Convención, solicitar 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.
- **cuestionar el Estado de manera puntual con respecto a su posición sobre la obligatoriedad de las recomendaciones emitidas en el marco de las acciones urgentes y medidas cautelares**; y pronunciarse **sobre la obligación que tiene el Estado mexicano de acatar las medidas dictadas, 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 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**.

141. Asimismo, las asociaciones que suscriben el informe piden al Comité que recomiende 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.
- asegurar que **se recojan y hagan públicos datos precisos y actualizados relativos a la cifra de personas migrantes desaparecidas** en México. En este sentido, es necesario que los registros oficiales sobre personas desaparecidas en México **incluyan la información correspondiente a los migrantes desaparecidos en México** y las referencias de los países de Centroamérica y no exclusivamente las referencias de las averiguaciones previas y carpetas de investigación iniciadas formalmente en México por tales hechos. 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 y facilitar el acceso y la consulta de los mismos, incluso desde los países de origen de las víctimas.
- garantizar la **inter-conexión entre la Base de Datos AM/PM de la PGR** con las bases de datos de los países de Centroamérica y tomando en consideración las bases de datos generadas en esfuerzos de sociedad civil y otras instituciones de gobierno. Asimismo, asegurar que dicha base sea alimentada de forma permanente con los datos recogidos en los estados de la República, y que se utilice efectiva y adecuadamente para facilitar la búsqueda e identificación de las víctimas, así como para la investigación de los casos. Para estos fines, asegurar que se cuente **con equipo multidisciplinario que evalúe, sistematice, analice y genere hipótesis a nivel federal y local**.
- garantizar la continuidad del trabajo de la **Comisión Forense,**

ampliar su mandato y reproducir sus buenas prácticas a efecto de fortalecer las acciones de identificación y restitución de restos mortales.

- **contar con servicios periciales que tengan la capacidad** para llevar a cabo la identificación de todos los cadáveres que permanecen como no identificados. Esto implica contar con los recursos materiales y humanos suficientes para ello, así como instalaciones que garanticen la preservación y cuidado de los restos. Es importante contar con la asesoría del Comité Internacional de la Cruz Roja y del EAAF para establecer un plan de identificación con la participación del CNC.
- **contar con un plan nacional de búsqueda de fosas**. Ampliar las acciones de búsqueda de fosas clandestinas, garantizar los espacios y condiciones adecuadas de resguardo de cuerpos localizados, tanto a nivel federal como en los estados, así como un procesamiento inmediato y adecuado de datos de los mismos, para facilitar y agilizar su identificación.
- **implementar sin demora la Ley General**, especialmente aquéllas disposiciones relacionadas con los casos de personas migrantes desaparecidas, **garantizando el principio de participación conjunta con las familias de personas migrantes desaparecidas, independientemente del lugar donde residen y dotando de los recursos necesarios que requiera su implementación tanto en la investigación como en la búsqueda**.
- **establecer sin más demora los órganos previstos por la Ley General y garantizar su efectivo funcionamiento,** en particular por lo que concierne a la **CNB** y a **las comisiones estatales de búsqueda**. Para que la CNB y las comisiones estatales funcionen, es fundamental que cuenten con adecuados recursos humanos, técnicos y financieros.
- **asegurar a largo plazo los recursos humanos, financieros, y técnicos necesarios para la implementación de la Ley General**, así como la **capacitación regular y especializada** de todas las autoridades sobre las medidas previstas por dicha Ley. Asimismo,

garantizar una **adecuada coordinación vertical y horizontal** entre las autoridades de los diferentes niveles en la implementación de la Ley.

- **asegurar que los instrumentos que deriven de la Ley General** (reglamentos, protocolos, programas, lineamientos, reglas de operación, etc.) se emitan previa consulta con las víctimas, colectivos de víctimas y organizaciones especializadas. Asimismo, garantizar que **cuenten con un enfoque especial y diferenciado** para los casos de personas migrantes desaparecidas, de acuerdo a las necesidades específicas y la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las víctimas.
- **garantizar el funcionamiento del MAE**, de tal manera que en los países que se requiera funcione cotidianamente en las oficinas de los consulados para asegurar el acceso a la justicia a las víctimas en condiciones de igualdad con la población que se encuentra en México. Sumar en el MAE a las instituciones que requieran participar, tales como la CEAV, el CNDH, la CNB y el Instituto Nacional de Migración, entre otros. Contar con **personal disponible, permanente, capacitado y exclusivamente dedicado a operar el MAE** en México y en los países de Centroamérica.
- contar con **agregados de la PGR en cada uno de los países de Centroamérica**, a efecto de garantizar el acceso de las víctimas al MAE, de forma permanente, en sus países.
- dotar a las instituciones mexicanas involucradas en el funcionamiento del MAE del presupuesto y personal especializado necesario para ello, en particular la PGR, la SRE, la CEAV, la CNB, las embajadas y consulados de México en los países de Centroamérica y garantizar los procesos de capacitación necesarios.
- **actualizar los lineamientos del MAE, asegurando su compatibilidad con las disposiciones de la Ley General y garantizando que su diseño se lleve a cabo involucrando a las autoridades concernidas** y, en particular, la SRE, la CNB, la PGR y la CEAV. Dichos lineamientos deben reglamentar los mecanismos de comunicación entre las autoridades y las víctimas, así como los

mecanismos de presentación y trámite de denuncias, ejercicio de derecho a la coadyuvancia y acceso a la información, haciendo uso pleno de los medios digitales y tecnológicos que faciliten la comunicación y los intercambios.

- **dotar a la Unidad de Migrantes de los recursos humanos, materiales y económicos** necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones. Además, **garantizar la idoneidad del perfil del personal adscrito a la Unidad de Migrantes**, a saber, tanto su capacidad técnica como sensibilidad e interés necesarios para atender asuntos de esa naturaleza.
- **celebrar un convenio de colaboración entre la SRE, la CNB y el Instituto Nacional de Migración** para garantizar la expedición ágil y sencilla de **visas humanitarias** en favor de los familiares de personas migrantes desaparecidas.
- celebrar **convenios de colaboración con otros países para el cruce masivo de información forense, atención a víctimas y protección a víctimas y testigos en el extranjero**. En particular, establecer los acuerdos y convenios de colaboración necesarios entre el MAE y las autoridades de los países de Centroamérica para facilitar su funcionamiento en relación a la recepción de casos, a la búsqueda e investigación.
- reforzar la **coordinación y articulación entre las instancias y dependencias que intervienen en el funcionamiento del MAE** para flexibilizar y agilizar sus acciones.
- tomar las medidas normativas, estructurales y operativas necesarias, para garantizar que las víctimas directas e indirectas que provienen o residen en otros países puedan tener acceso real y efectivo a las medidas de apoyo, asistencia, atención y reparación a las que tienen derecho en términos de la Ley General de Víctimas. Entre otros, asegurar que la **CEAV establezca los mecanismos de coordinación y cooperación necesarios con las autoridades e instituciones públicas y privadas correspondientes de los países de origen de las víctimas**.
- asegurar que las autoridades a cargo de la procuración de justicia a

todo nivel y, en particular, la futura **Fiscalía General de la República y el personal a ella adscrito sean plenamente independientes y autónomos**. Asimismo, es importante garantizar el control efectivo de las acciones de las autoridades a cargo de la procuración de justicia, fortalecer su proceso de selección y garantizar la transparencia del mismo, así como la participación de la sociedad civil en ello, y establecer un **sistema de rendición de cuentas eficaz**. A efecto de garantizar resultados efectivos en casos que implican desaparición, deberá implementarse un modelo de investigación efectivo que sea flexible, evite formalismos innecesarios y facilite el acceso de las víctimas a la justicia.

- **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.

142. Las asociaciones que suscriben el presente informe 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.

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

Acerca de las organizaciones que suscriben el informe

La **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

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/