



**INFORME PARA EL COMITÉ
CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA
(CED)
CON MOTIVO DE SU PRIMER VISITA A
MÉXICO**

Ciudad de México, 13 de Noviembre 2021.

Fundación para la Justicia y el Estado
Democrático de Derecho
(FJEDD)



Contenido

INTRODUCCIÓN.....	4
ANTECEDENTES.....	5
I. FALTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA BÚSQUEDA DE PERSONAS MIGRANTES DESAPARECIDAS.....	6
1. Falta de cifras y registros certeros y unificados	6
2. Falta de protocolos de búsqueda con enfoque diferenciado	7
3. Falta de medidas de prevención y garantías de no repetición	7
II. LA ABROGACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FGR, LA NUEVA LEY Y SU IMPACTO EN EL ACCESO A LA JUSTICIA PARA LAS PERSONAS MIGRANTES	9
1. Acción de inconstitucionalidad de la CNDH ante la SCJN	9
2. Amparos interpuestos por OSC contra la nueva Ley.....	10
3. Posicionamiento de la Secretaría de Gobernación y la CNB ante la nueva ley.....	10
4. Falta de participación de la sociedad civil en el proceso de aprobación de la nueva Ley	10
III. SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL MECANISMO DE APOYO EXTERIOR PARA LA BÚSQUEDA E INVESTIGACIÓN (MAE) Y EL ACCESO A LA JUSTICIA TRANSNACIONAL.	11
1. Desafíos para lograr resultados en los casos presentados a través del MAE	11
2. Retos para el fortalecimiento del MAE: Falta de Lineamientos operativos.....	12
3. Otorgamiento gratuito de visas humanitarias	13
IV. RETOS EN LA COORDINACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE MECANISMOS TRANSNACIONALES DE BÚSQUEDA DE PERSONAS MIGRANTES: MESA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS MIGRANTE DESAPARECIDAS	13
V. SOBRE LA FALTA DE INVESTIGACIÓN Y LA IMPUNIDAD SISTÉMICA.....	14
VI. OBSTÁCULOS, RETOS Y PENDIENTES PARA LA IDENTIFICACIÓN FORENSE	18
1. La falta de identificación forense que prolonga la desaparición forzada	18
2. Fortalecimiento de la Comisión Forense.....	19
3. Exhumaciones pendientes para revisiones de identificación y restitución de cuerpos.....	20
4. El Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (MEIF)	21
VII. SOBRE LA FALTA DE ATENCIÓN, ASISTENCIA Y REPARACIÓN A LAS FAMILIAS DE VÍCTIMAS MIGRANTES.....	22
1. Falta de reparación del daño.....	23
2. Retrocesos en la Ley General de Víctimas	24



VIII. INCUMPLIMIENTO DE LA RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH): FACTOR DE REPETICIÓN DE HECHOS	24
IX. PENDIENTES HISTÓRICOS EN CASOS EMBLEMÁTICOS DE DESAPARICIONES Y MASACRES DE PERSONAS MIGRANTES	25
1. Masacre de 72 migrantes (2010)	26
2. Fosas clandestinas de San Fernando (2011)	26
3. Masacre de Cadereyta (2012)	27
4. Masacre de Güémez (2015)	27
5. Masacre de Camargo (2021)	27
Otros casos de desaparición forzada de personas migrantes, cuya situación da cuenta de las problemática generalizada en materia de falta de acceso a la verdad y justicia.....	28
a) Caso de los hermanos Román García.....	28
b) Caso de San Luis de la Paz	29
c) Caso de los muebleros de Michoacán.....	29
X. PETICIONES AL COMITÉ	30



INTRODUCCIÓN.

México es uno de los principales países de origen, tránsito y destino migratorio en el mundo y forma parte de la segunda región más mortal para las personas migrantes. Actualmente se reportan más de 94,000 personas desaparecidas o no localizadas y más de 52,000 personas fallecidas pendientes de identificación; se desconoce el número real de personas migrantes que se encuentran dentro de estas cifras.

La Fundación para la Justicia representa a familiares y comités¹ de personas migrantes desaparecidas y fallecidas en México, particularmente en el estado fronterizo de Tamaulipas, pero también en otros estados de la República como Nuevo León, Guanajuato y Coahuila. Acompañamos a familias de Guatemala, Honduras, El Salvador, Brasil y México, quienes generalmente son de escasos recursos económicos y para quienes el acceso a la verdad, la justicia y la reparación ha sido negado de forma sistemática, tanto en México como en los países de origen.

La criminalización de la migración y las situaciones de vulnerabilidad de las personas migrantes en situación irregular, siguen constituyendo obstáculos para el ejercicio de sus derechos y los de sus familias. Las personas migrantes sufren múltiples factores de discriminación que se agravan por la falta de respuesta institucional de las autoridades encargadas de la investigación, el acompañamiento, la búsqueda e identificación de personas migrantes desaparecidas o fallecidas, tales como la Fiscalía General de la República (FGR), la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas (CNB), el Instituto Nacional de Migración (INM), los servicios forenses y la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV).

A continuación presentamos diversos desafíos estructurales actuales, para que las personas migrantes y familiares de víctimas de graves violaciones a derechos humanos puedan acceder, sin discriminación, a sus derechos en México, con la finalidad de que sean tomados en consideración por el Comité en el Informe que emita con motivo de su visita al país.

Es urgente que las autoridades diseñen e implementen políticas públicas y estrategias encaminadas a prevenir, investigar, sancionar y reparar las desapariciones, ejecuciones y masacres de personas migrantes. Las acciones que se emprendan para la búsqueda e identificación de personas desaparecidas en contextos de movilidad deben tener un enfoque diferenciado y requieren de esfuerzos suficientes para la coordinación local,

¹ Asociación de Familiares de Migrantes Desaparecidos de Guatemala (AFAMIDEG); Comité de familiares de migrantes desaparecidos de El Progreso (COFAMIPRO); Comité de Familiares de Migrantes Desaparecidos del Centro de Honduras (COFAMICENH); Comité de Familiares de Personas Migrantes Desaparecidas Amor y Fe (COFAMIDEAF); Comité de Familiares de Migrantes Desaparecidos La Guadalupe (COFAMIGUA); Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos de El Salvador (COFAMIDE); Colectivo Justicia y Esperanza, San Luis de la Paz.



nacional y regional, así como la inclusión de las familias y de las organizaciones de la sociedad civil.

ANTECEDENTES.

El 13 de febrero de 2015, el Comité contra la Desaparición Forzada presentó sus observaciones finales sobre el Informe rendido por México, en virtud del artículo 29 de la *Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*.

El 20 de febrero de 2018, México presentó un segundo informe al CED, quien convocó al Estado a un diálogo de seguimiento y, en noviembre de 2018, el CED publicó sus Observaciones de seguimiento sobre la información adicional presentada por México, en virtud del mismo artículo 29.

En 2018, el Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de las Naciones Unidas publicó el *“Informe acerca de las desapariciones forzadas en el contexto de la migración”*.

La Fundación para la Justicia y otras organizaciones presentaron informes alternativos² al CED, en junio de 2016, febrero de 2017 y octubre de 2018. Previamente, en octubre de 2015, la Fundación solicitó **medidas urgentes al CED** en el caso de la masacre de Güémez, el cual permanece impune y con tres víctimas sin identificar, posiblemente migrantes.

En 2019, el CED publicó los Principios rectores para la búsqueda de personas desaparecidas, cuyo principio 9 se refiere a las personas migrantes desaparecidas.

En virtud del artículo 31 de la Convención, el 2 de octubre de 2020, México reconoció la competencia del Comité contra la Desaparición Forzada para recibir y examinar las comunicaciones individuales presentadas por personas que se encuentren bajo su jurisdicción o en nombre de ellas, que aleguen ser víctima de desaparición u otras violaciones contempladas en la Convención.

² Disponibles en: <https://www.fundacionjusticia.org/publicaciones/>



I. FALTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA BÚSQUEDA DE PERSONAS MIGRANTES DESAPARECIDAS

1. Falta de cifras y registros certeros y unificados

A pesar de las recomendaciones de organismos internacionales, no existe una cifra real del número de personas migrantes desaparecidas en México. El Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas contempla en sus estadísticas tan solo 32 personas migrantes no localizadas y 1,723 personas extranjeras, sin embargo, el Registro no distingue los casos de personas migrantes en situación migratoria irregular que desaparecieron durante su tránsito por el país.

Por su parte, el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) registra 1,421 casos y el Movimiento Migrante Mesoamericano reporta 70,000 migrantes desaparecidos entre 2006 y 2016. La Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes de la FGR reportó que de mayo de 2018 a abril de 2019, recibió las siguientes averiguaciones previas y carpetas de investigación:

Delito	Averiguaciones previas	Carpetas de investigación
Privación ilegal de la libertad	77	9
Tráfico ilícito de personas	4	23
Secuestro	5	11
Desaparición cometida por particulares		27
Desaparición forzada	1	

Tampoco existen mecanismos que incentiven la presentación de denuncias o reportes de desaparición de personas migrantes. Comúnmente, las personas en situación migratoria irregular no reportan la desaparición de sus acompañantes de viaje o familiares, por temor a ser deportadas o porque desconocen los mecanismos para hacerlo. Las personas migrantes en situación irregular caen en el anonimato y se vuelven “invisibles” para las autoridades, lo cual fomenta la existencia de un subregistro importante de desapariciones, ejecuciones y otras violaciones graves a sus derechos humanos.

Ante dicha situación, es necesario que el Estado desarrolle campañas de difusión sobre los distintos mecanismos e instancias facultadas para recibir reportes y denuncias de



desaparición de personas migrantes, así como fomentar la no criminalización de la migración.

2. Falta de protocolos de búsqueda con enfoque diferenciado

Si bien la *Ley General en materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas* (en adelante la Ley General) contempla el principio de enfoque diferenciado, a 4 años de su publicación, no existen mecanismos para la búsqueda de personas migrantes que tomen en consideración los contextos de movilidad, macrocriminalidad, y la existencia de redes de trata y tráfico de personas que operan de manera transnacional y frecuentemente con la anuencia y participación de agentes estatales.

No existe un **diagnóstico** de la problemática, **protocolos** ni **planes de búsqueda** en vida o post-mortem, para localizar a las personas migrantes desaparecidas, a pesar de que esto está mandatado en la Ley General.

Recientemente se publicó el Protocolo Homologado de Búsqueda, que contempla la conformación de un *Grupo de Trabajo interinstitucional Especializado en la Búsqueda de Personas Migrantes Extranjeras*, no tenemos conocimiento de que éste se haya conformado o puesto en marcha.

No existe un **plan de búsqueda de fosas clandestinas** en las rutas migratorias, como sugieren las recomendaciones de organismos internacionales y, a la fecha, no se cuenta con el *Registro Nacional de Fosas Comunes y de Clandestinas*, previsto desde hace cuatro años en la Ley General.

3. Falta de medidas de prevención y garantías de no repetición

Hace 11 años se cometió la masacre de **72 migrantes en San Fernando**, Tamaulipas; un año después se dió el hallazgo de **48 fosas clandestinas** con 196 víctimas en el mismo municipio; al año siguiente, en 2012, el hallazgo de **49 cuerpos mutilados en Cadereyta**, Nuevo León; en el año 2015, el hallazgo de **fosas clandestinas en Güémez**, y en 2021, ocurrió la **masacre de Camargo**, Tamaulipas de la cual presuntamente tuvieron conocimiento agentes del Instituto Nacional de Migración. Esta masacre es resultado de la impunidad imperante en los casos anteriores, los cuales no han sido sancionados, enviando en consecuencia, un claro mensaje de tolerancia hacia los perpetradores y sus colaboradores, ya sean particulares o agentes estatales.

A pesar de la gravedad de los hechos, no existen avances en las investigaciones de las masacres previas al 2021, no hay sanciones ni reparaciones adecuadas, tampoco políticas



públicas para prevenir la repetición de este tipo de violaciones y desarticular a los grupos criminales y redes de corrupción con intereses económicos o de otra índole, que los sostienen. Por el contrario, se han implementado políticas migratorias como el acuerdo migratorio firmado entre México y los Estados Unidos en el año 2019, el Programa migratorio denominado “Quédate en México” y el apoyo al Programa “Título 42”, mediante los cuales se realizan devoluciones *en caliente*³, desde el norte hacia la frontera sur de México⁴. Las políticas migratorias y de seguridad pública actuales se caracterizan por la criminalización de la migración, la persecución de las personas migrantes y el uso de cuerpos militares (como la Guardia Nacional) para el control migratorio, lo cual incrementa los riesgos de violaciones a derechos humanos y las situaciones de secuestro y desaparición de las personas migrantes.

DENOMINACIÓN DEL CASO	MASACRE DE 72 MIGRANTES	(48) FOSAS CLANDESTINAS DE SAN FERNANDO	MASACRE DE CADEREYTA	MASACRE DE GÜEMEZ	MASACRE DE CAMARGO
Fecha del evento/hallazgo	24 de agosto de 2010	Abril-mayo de 2011	13 de mayo de 2012	16 de febrero de 2015	22 de enero de 2021
Lugar del hallazgo	San Fernando, Tamaulipas.	San Fernando, Tamaulipas	Cadereyta, Nuevo León	Güémez, Tamaulipas	Camargo, Tamaulipas
Número de víctimas mortales	72	196	49	16	19

³ Ver *Informe sobre las formas de hacer frente a los efectos en los derechos humanos de las devoluciones en caliente de migrantes en tierra y en el mar*. Relatoría Especial sobre los derechos humanos de los migrantes. 12 de mayo de 2021. <https://daccess-ods.un.org/tmp/980974.212288857.html>

⁴ Estas prácticas han sido denunciadas por la FJEDD y otras organizaciones de la sociedad civil en las últimas audiencias públicas y reuniones privadas celebradas en 2021 con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Ver las audiencias de la CIDH sobre “*Protección de los derechos de las personas en situación de movilidad humana en México*”, del 01 de julio de 2021 y Audiencia de oficio “*Protección de personas en movilidad humana en los Estados Unidos, México y el Norte de Centroamérica*”, del 26 de octubre de 2021. <https://asylumaccess.org/demandan-ante-cidh-que-el-estado-mexicano-garantice-los-derechos-de-las-personas-migrantes/>.



II. LA ABROGACIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DE LA FGR, LA NUEVA LEY Y SU IMPACTO EN EL ACCESO A LA JUSTICIA PARA LAS PERSONAS MIGRANTES

El 2021 ha sido un año de retrocesos en materia de justicia para personas migrantes. El Congreso de la Unión aprobó una nueva Ley de la Fiscalía General de la República, que da retrocesos a los derechos de las víctimas y los derechos humanos en general⁵.

Con esta nueva ley, la Fiscalía busca reducir sus responsabilidades en la búsqueda e investigación, y se niega a atraer casos y a coordinarse con otras instituciones, como la Comisión Nacional de Búsqueda.

Entre los principales retrocesos se pueden mencionar: la colocación de la víctima en una posición de subordinación respecto al Ministerio Público dentro del procedimiento penal y merma en sus derechos; el adelgazamiento del Mecanismo de Apoyo Exterior de Búsqueda e Investigación; la limitación de la participación ciudadana en designaciones de altos funcionarios y en el Plan Estratégico de Procuración de Justicia; así como la perpetuación de modelos de investigación poco idóneos para abordar la criminalidad como un fenómeno, lo que es indispensable en delitos que, a su vez, constituyen graves violaciones de derechos humanos. Ante esta situación, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos⁶ y varios mecanismos de Naciones Unidas⁷ manifestaron públicamente su preocupación.

1. Acción de inconstitucionalidad de la CNDH ante la SCJN

Ante los retrocesos en la nueva Ley de la FGR, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) interpuso una acción de inconstitucionalidad⁸ ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dicha acción jurídica fue limitada, a pesar de que la Fundación y otras organizaciones de la sociedad civil, a través del Colectivo contra la Impunidad⁹, enviaron a la CNDH argumentos para robustecer dicho recurso y así contemplar todos los rubros en los que la nueva Ley representa un retroceso para los derechos humanos.

⁵ Ver análisis de la FJEDD, disponible en: https://www.fundacionjusticia.org/wp-content/uploads/2021/01/perliminar_final_PasosAtras.pdf

⁶ <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/037.asp>

⁷ https://hchr.org.mx/discursos_cartas/intervencion-de-guillermo-fernandez-maldonado-para-las-audiencias-publicas-en-camara-de-diputados-sobre-la-ley-de-la-fiscalia-general-de-la-republica/

⁸ https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-06/COM_2021_164.pdf

⁹ Ver página del Colectivo contra la Impunidad: <https://borde.mx/impunidad/>



2. Amparos interpuestos por OSC contra la nueva Ley

Varias organizaciones de derechos humanos en el país presentamos demandas de amparo contra la nueva ley de la FGR¹⁰. Asimismo, personas defensoras de derechos humanos integrantes de la Fundación presentaron demandas contra dicha ley, desde los consulados mexicanos en Honduras, Guatemala y El Salvador, particularmente, por los retrocesos en relación con el MAE. Sin embargo, los consulados no tienen criterios uniformes para atender las peticiones, ya que solo la demanda presentada en Honduras permitió el comienzo del proceso constitucional.

3. Posicionamiento de la Secretaría de Gobernación y la CNB ante la nueva ley

La nueva Ley de la FGR provocó que el Subsecretario de Derechos Humanos, Alejandro Encinas, y la Comisionada Nacional de Búsqueda de Personas, Karla Quintana, manifestaran públicamente su oposición al proyecto¹¹, por las afectaciones y los obstáculos que esto representa para avanzar en la búsqueda y localización de personas desaparecidas en México, sin embargo, el Congreso de la Unión no tomó en cuenta los argumentos y las alertas de las víctimas, aprobando una Ley contraria a los principios de progresividad y no regresión de los derechos humanos.

4. Falta de participación de la sociedad civil en el proceso de aprobación de la nueva Ley

Varias organizaciones de derechos humanos y colectivos de víctimas de desaparición agrupados en el Colectivo contra la Impunidad y miembros del Movimiento por Nuestros Desaparecidos se manifestaron públicamente en la Cámara de Diputados en contra del proyecto de Ley, logrando que el proyecto regresará a la Cámara de Senadores, sólo para verificar algunos temas.

Las víctimas y las organizaciones solicitaron un parlamento abierto para discutir la supuesta necesidad de sustituir la Ley, ya que no existía un diagnóstico público que sustentará dichos cambios; por el contrario, el Fiscal General se había negado a implementar y cumplir todas las disposiciones de la anterior Ley Orgánica, aprobada en 2018, incluyendo aquella que ordenaba que las modificaciones al régimen jurídico de la FGR debían ser previamente consultados con la sociedad civil, mediante convocatoria pública.

¹⁰ <https://twitter.com/SinImpunidad/status/1410992066344095748/photo/1>

¹¹ <https://www.proceso.com.mx/nacional/2021/3/1/una-vuelta-al-pasado-reforma-la-ley-organica-de-la-fgr-encinas-259236.html>



La nueva Ley de la FGR institucionaliza las prácticas del actual Fiscal General, Alejandro Gertz Manero, al reducir la participación ciudadana, la intervención de las víctimas y los mecanismos de rendición de cuentas. Varias organizaciones de la sociedad civil han publicado dos balances sobre la gestión del Fiscal, en los que se muestran los retrocesos y la opacidad de su gestión en detrimento de las víctimas¹².

III. SOBRE EL FUNCIONAMIENTO DEL MECANISMO DE APOYO EXTERIOR PARA LA BÚSQUEDA E INVESTIGACIÓN (MAE) Y EL ACCESO A LA JUSTICIA TRANSNACIONAL

1. Desafíos para lograr resultados en los casos presentados a través del MAE

Desde 2016 se han interpuesto 124 denuncias por desaparición de personas migrantes, a través de los consulados de México en Guatemala, Honduras y El Salvador, que son solo una parte de los casos que han documentado los comités de familias de personas migrantes desaparecidas, en dichos países.

Se han realizado diversas gestiones desde la FJEDD, para que la Unidad de Migrantes de la FGR, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) y los consulados mexicanos den seguimiento a los casos. Sin embargo, si la sociedad civil no promoviera el impulso de las investigaciones, las instituciones no diligenciarían ninguna actividad. En la mayoría de los casos, la FGR sólo realiza gestiones documentales para la búsqueda, en muy pocas ocasiones hace búsqueda en campo.

El rol de la CEAV es débil respecto al seguimiento de los casos, ante este nivel de omisión, la FJEDD decidió representar los 124 casos.

La CEAV no ha asumido el rol de representante de las víctimas indirectas, ni tampoco ha tramitado medidas de reparación y muchas de las víctimas están falleciendo prematuramente, con enfermedades crónicas, como la diabetes, la hipertensión y enfermedades del corazón, que fueron originadas desde el impacto de la desaparición del ser querido, tal es el caso de doña Josefina Henríquez, quien falleció el 14 de octubre de 2021 (buscaba a su hija Blanca Lidia, desaparecida en México en 2006), y la señora Gladys

¹² Balance 1: https://www.fundacionjusticia.org/wp-content/uploads/2020/01/FINAL_DIGITAL_A-UN-AÑO-DE-JUSTICIA-Y-AUTONOMIA.pdf

Balance 2: https://www.fundacionjusticia.org/wp-content/uploads/2021/03/diagrama_FGR_v3-1_compressed_compressed.pdf



Linares, quien falleció el 7 de noviembre de 2021 (madre de Jeremías, desaparecido en marzo de 2006 en México), ambas de El Salvador; además de la señora María Carmona Ortiz (madre de Melvin Alexis Díaz Carmona), de Honduras.

La CEAV debe ser una institución proactiva en beneficio de las víctimas y actuar sistemáticamente y de *motu proprio*, como parte del MAE.

2. Retos para el fortalecimiento del MAE: Falta de Lineamientos operativos

El MAE funciona a través de las embajadas y consulados de México en el extranjero, sin embargo, desde su creación no existen lineamientos operativos públicos que permitan conocer cómo funcionan los consulados, esto limita la eficacia del MAE y restringe el acceso a la verdad, la justicia y otros derechos de las víctimas que se encuentran en el extranjero y que desean interponer una denuncia, aviso o reporte de una persona desaparecida en territorio mexicano.

La Secretaría de Relaciones Exteriores debe asumir un rol más proactivo y protagónico para garantizar a las familias migrantes el acceso a sus derechos en el sistema mexicano. Asimismo, la FGR debe cumplir con su función investigadora y colaborar en la búsqueda de las personas migrantes desaparecidas.

Desde la aprobación de la Ley General en materia de desaparición, a casi cuatro años, la SRE y la FGR debían adoptar lineamientos operativos acordes a la nueva Ley y estándares internacionales, que incluyan criterios claros de coordinación entre éstas y otras instituciones, como la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, el Instituto Nacional de Migración y la Comisión Nacional de Búsqueda. Sin embargo, a la fecha sólo existe un proyecto que está pendiente de aprobación.

Al respecto, la Comisión Nacional de Búsqueda convocó recientemente a comités de familias y organizaciones para realizar observaciones al proyecto de lineamientos, la Fundación para la Justicia remitió sus sugerencias y observaciones¹³, aunque desconocemos si éstas fueron incorporadas.

El proyecto de Lineamientos del MAE omite algunos aspectos que nos preocupan, por ejemplo, se centra en el delito de desaparición, sin contemplar otros delitos cometidos contra personas migrantes, como el secuestro, el homicidio, la trata y el tráfico de personas, los cuales también requieren de acciones articuladas y transnacionales de atención e investigación.

¹³ Se anexa documento "Observaciones de la FJEDD al proyecto de Lineamientos del Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e investigación (MAE) elaborado por CNB, SRE y FGR".



3. Otorgamiento gratuito de visas humanitarias

Es necesario que la Secretaría de Relaciones Exteriores, a través del MAE, facilite la **tramitación y otorgamiento de visas humanitarias** gratuitas para las familias que necesiten o deseen viajar a México para participar en actividades de búsqueda, colaborar en las investigaciones o ejercer su derecho a la participación en el diseño de políticas públicas, como lo señala la Ley General. Para que las personas puedan efectivamente ingresar a México, se requiere que sean los Consulados de México en los países y no el Instituto Nacional de Migración, quienes reciban las solicitudes y autoricen las visas humanitarias previstas en la Ley General de Migración, dado que el INM se encuentra en México y que las personas no tienen acceso a éste.

IV. RETOS EN LA COORDINACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE MECANISMOS TRANSNACIONALES DE BÚSQUEDA DE PERSONAS MIGRANTES: MESA NACIONAL DE BÚSQUEDA DE PERSONAS MIGRANTE DESAPARECIDAS

Uno de los grandes desafíos para la búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas en contexto de movilidad es la **coordinación interinstitucional e inter-estatal**. A pesar de la existencia de un Sistema Nacional de Búsqueda no hay mecanismos específicos para la búsqueda de personas migrantes, que involucren la coordinación de todos los actores: instituciones, organizaciones de la sociedad civil, familiares y comités de familias, y organismos internacionales. Por el contrario, hay falta de intercambio de información entre las fiscalías locales y las comisiones de búsqueda, entre éstas y la FGR, y a su vez entre las autoridades mexicanas y las autoridades e instituciones relacionadas de los países de origen y destino de las víctimas, particularmente los países de Centroamérica y Estados Unidos.

Dicha falta de cooperación afecta el avance en la obtención de datos y evidencias, en los análisis de contexto que requieren los casos, particularmente cuando operan redes criminales transnacionales, a través del tráfico y la trata de personas. La falta de análisis de contexto, de perspectiva transnacional y abordaje multidisciplinario de los casos, impacta en los resultados de las búsquedas e investigaciones, así como en el entendimiento, abordaje de los fenómenos criminales y prevención de los mismos.

Desde febrero de 2020, la Fundación para la Justicia, junto con comités de familiares de personas migrantes de México, Guatemala, Honduras y El Salvador, y el Equipo Argentino de Antropología Forense, hemos promovido en México la creación de una Mesa Nacional



para la Búsqueda de Personas Desaparecidas en el contexto de migración, que permita búsquedas especializadas, multidisciplinarias, integrales y transnacionales de las personas migrantes, tanto en vida como post-mortem. Dicha propuesta de las organizaciones y comités se plasmó en un Acuerdo aprobado el 9 de noviembre 2021, por el Sistema Nacional de Búsqueda (integrado por la CNB, FGR, SRE, Comisiones locales de búsqueda, entre otras instituciones).

Esta Mesa Nacional pretende facilitar la construcción de los expedientes judiciales, para el acceso a la verdad y justicia, dar fluidez al intercambio de información y retomar buenas prácticas que ya vienen funcionando, como la **Comisión Forense**¹⁴ y los Bancos de Datos Forenses de Migrantes no Localizados de El Salvador, Honduras, Oaxaca y Chiapas.

Esperamos que la Mesa pronto entre en funcionamiento, con la participación de las familias y las organizaciones que les acompañan, así como diseñar sus **lineamientos de operación** correspondientes. En este sentido, solicitamos al CED dar seguimiento a los avances y resultados de esta Mesa.

V. SOBRE LA FALTA DE INVESTIGACIÓN Y LA IMPUNIDAD SISTÉMICA

La permanencia del fenómeno de desaparición y ejecución de personas migrantes en tránsito es alentada por la impunidad sistémica en esos casos. Los casos emblemáticos de desaparición y masacres de personas migrantes que acompaña la Fundación siguen sin el esclarecimiento total de lo ocurrido, sin la identificación de todas las víctimas y de todos los actores estatales y no estatales involucrados.

La impunidad imperante, traducida en la falta de sentencias, de informes oficiales sobre los hechos y de reparación a las víctimas, deriva de la falta de voluntad manifiesta para resolver esos asuntos y establecer estrategias de investigación dirigidas a combatir los fenómenos criminales, reconociendo su carácter complejo y las graves violaciones a derechos que involucran.

¹⁴ Creada mediante Convenio de Colaboración para la identificación de restos localizados en San Fernando, Tamaulipas y en Cadereyta, Nuevo León que se llevará a cabo por conducto de una Comisión Forense, que celebran la Procuraduría General de la República, el Equipo Argentino de Antropología Forense; el Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos de El Salvador; el Comité de Familiares de Migrantes de El Progreso, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho; la Casa del Migrante de Saltillo, Coahuila; el Centro Diocesano de Derechos Humanos Fray Juan de Larios A.C.; la Asociación Civil Voces Mesoamericanas; la Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala; la Asociación Misioneros de San Carlos Scalabrinianos en Guatemala, el Centro de Derechos Humanos Victoria Diez, A.C., y el Foro Nacional para la Migración en Honduras. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de septiembre de 2013.



En la práctica, la impunidad es fortalecida por la falta de planes de investigación adecuados, y la falta de análisis de contexto y de perspectiva transnacional. De manera particular, podemos citar las siguientes caracterizaciones de 4 expedientes penales de casos de masacres de personas migrantes, observadas a partir del análisis de los mismos¹⁵:

- Ausencia de un enfoque integral y sistémico: falta de acciones de investigación dirigidas a analizar los hechos con una visión integral y amplia, ausencia de estudios de cadenas de mando, de investigación geo-referencial o estudios de patrones delictivos.
- Similares o idénticas respuestas del sistema de justicia en los casos de masacres, en particular: 1) diligencias de investigación enfocadas en los lugares de hallazgo de los cuerpos; 2) falta de reconstrucción de las cadenas de acciones y eventos victimizantes que rodean los hechos; 3) falta de reconstrucción de las estructuras públicas y privadas que hicieron posible la consecución de los actos; 3) falta de investigación de campo y recolección de evidencias; 4) ausencia de investigación de corporaciones y funcionarios de interés; 5) ausencia de identificación de redes, vínculos e intereses económicos involucrados.
- Versiones oficiales de los hechos determinadas preponderantemente con base en una sola fuente de información, falta de estrategia en la búsqueda de fuentes informativas y de uso adecuado de testimonios y de declaraciones de testigos, víctimas, familiares de víctimas, imputados y actores de interés.
- Falta de claridad sobre las circunstancias de toma de declaraciones de imputados y verosimilitud de las mismas. A modo de ejemplo, podemos señalar que del análisis del expediente penal del caso de las fosas clandestinas de San Fernando, 2011, el 62% de los detenidos declaró presuntamente de manera espontánea y voluntaria, y el 46% presentó lesiones al momento de declarar (averiguación previa AP/PGR/SIEDO/UEIS/197/2011).
- Falta de profundización de la información que apunta a la participación o connivencia de autoridades (policiales, migratorias, castrenses).
- Fragmentación de las investigaciones, con escasos cruces de información, y atomización de los fenómenos criminales en múltiples expedientes y niveles de intervención (federal/estatal).

¹⁵ Averiguaciones previas PGR/SDHPDSC/UIDPM/001/2016, PGR/SIEDO/UEIS/197/2011; PGR/SEIDO/UEIDMS/466/2014; y AP/PGR/SDHPDSC/UIDPM/M2/003/2016, correspondientes, respectivamente, a los casos conocidos como la masacre de 72 migrantes, las fosas clandestinas de San Fernando, la masacre de Güemez y la masacre de Cadereyta.



- Clasificación penal de los hechos fragmentada, sin perspectiva macro-criminal, de responsabilidad estatal ni de violaciones graves a derechos humanos. Los tipos penales preponderantes en los expedientes son los de homicidio, privación ilegal de libertad en modalidad de secuestro, portación de armas prohibidas, delincuencia organizada. **En ningún caso se persigue el delito de desaparición forzada, pese al involucramiento comprobado de autoridades en el caso de fosas clandestinas de San Fernando.**

Los patrones de investigación arriba señalados se reproducen de manera constante en casos de desaparición y ejecución de personas migrantes y en condición de movilidad, de tal modo que podemos considerar que forman parte de una práctica generalizada en materia de investigación criminal y de una política de Estado.

La reiteración de esos patrones de “atención” a los casos de desaparición y ejecuciones de personas migrantes y la falta de avances sustanciales en las investigaciones actualizan el incumplimiento de las recomendaciones dirigidas al Estado en la materia, incluyendo las emitidas por el CED. La gravedad de la situación genera la **necesidad de mecanismos especiales de investigación y asistencia técnica de la Fiscalía General de la República**, mediante la creación de una **Comisión Especial para investigar**, con perspectiva regional y de conformidad con estándares internacionales, los casos de masacres de migrantes; la cual debería tener un carácter interdisciplinario y ser conformada por expertos independientes, nacionales e internacionales.

La persistencia de la impunidad en las masacres de personas migrantes ha sido reconocida también por las instituciones nacionales de derechos humanos de El Salvador, Guatemala, Honduras y México que, conjuntamente con las Oficinas de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala, Honduras y México, el 7 de mayo de 2021 emitieron un comunicado conjunto, en el cual recomendaron “la creación de una Comisión Especial de Investigación, a través de la cual personas expertas, nacionales e internacionales, apoyen a las autoridades nacionales mexicanas en la investigación de los hechos con perspectiva regional y de conformidad con estándares internacionales”¹⁶.

Respecto a la permanencia y reiteración de casos de desaparición de personas migrantes en tránsito y la impunidad generalizada de los mismos, el pasado 02 de agosto 2021, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) emitió la Recomendación 44VG/2021¹⁷, emitida por violaciones graves a derechos humanos contra personas

¹⁶ https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2021-05/COM_Conjunto_006.pdf

¹⁷ Recomendación 44VG/2021 CNDH, “sobre la investigación de violaciones graves a los derechos humanos a la seguridad ciudadana, de acceso a la justicia en su modalidad de procuración y a la verdad, así como al principio de interés superior de la niñez y adolescencia, por dilación e irregular integración de las carpetas de investigación, cometidas en agravio de personas en contexto de migración internacional, secuestradas



migrantes, dirigida al Fiscal General de la República, a la Secretaria de Seguridad y Protección Ciudadana, al Comisionado del Instituto Nacional de Migración, a la Comisionada Nacional de Búsqueda, al Gobernador Constitucional del Estado de Tamaulipas y al Fiscal General de Justicia del Estado de Tamaulipas.

En dicho instrumento, la CNDH analiza eventos de **desaparición masiva de personas migrantes en Tamaulipas**, ocurridos los días 19, 20, 27 de febrero, 7 y 12 de marzo del año **2019**, y que involucran a 129 víctimas, incluyendo menores de edad, de las cuales se desconoce el paradero de cerca de 95 personas. La Fundación actuó como parte quejosa ante la CNDH, en el expediente de queja relativo a los eventos del 7 de marzo.

Aún cuando la Recomendación carece de perspectiva de responsabilidad estatal en los hechos y de violaciones al derecho internacional de los derechos humanos, podemos destacar observaciones importantes en torno al fenómeno criminal y los efectos de la impunidad y falta de prevención:

- Las instancias de seguridad pública pertenecientes a los gobiernos Federal y del estado de Tamaulipas no garantizaron el derecho a la seguridad ciudadana de las víctimas, pese a los Informes Especiales emitidos previamente por la CNDH en los años 2009 y 2011, así como sus Recomendaciones 80/2013 (masacre de 72 migrantes), 8VG/2017 (masacre de Cadereyta) y 23VG/2019 (fosas clandestinas de San Fernando).
- Los procedimientos de investigación y procuración de justicia de los casos, radicados en la FGR y la entonces Procuraduría del Estado de Tamaulipas, así como las acciones efectuadas por la Comisión Nacional de Búsqueda y Comisión Estatal de Búsqueda, no se realizaron de acuerdo a lo que establecían los ordenamientos legales vigentes al momento en que acontecieron los hechos.
- La negativa en aportar la información por parte de la Comisión Nacional de Búsqueda, Secretaría de la Marina, Policía Federal, obstaculizó la actividad de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.
- **La entonces Policía Federal (hoy Guardia Nacional) implementó un operativo de prevención del delito denominado “Telurio”, con la finalidad de monitorear y escoltar autobuses, lo que acredita que esa autoridad tenía conocimiento de las circunstancias en las que se privaba de la libertad a pasajeros.**

durante su tránsito por el estado de Tamaulipas”. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/documento/recomendacion-por-violaciones-graves-44-vg2021>



- Tanto personal de la Secretaría de la Defensa Nacional como de la Policía Estatal, a pesar de conocer de los hechos, no desplegaron acciones conjuntas con los elementos de la Policía Federal, para la búsqueda oportuna de los pasajeros secuestrados el 19 de febrero de 2019 y de los probables responsables.
- La situación relacionada con la privación de libertad de personas migrantes que impera en el estado de Tamaulipas, es de conocimiento público, además de que las autoridades de procuración de justicia en el orden federal y estatal cuentan con información del modo en que operan los grupos delictivos (...) por lo que estos acontecimientos no deben investigarse de forma aislada; **se requiere la colaboración interinstitucional e intercambio de información entre las diversas áreas que integran la FGR, así como de la Fiscalía del Estado, con la finalidad de buscar patrones de conducta, incidencia delictiva en ciertos territorios, así como indicios que puedan ayudar en las investigaciones.**
- La omisión de las instancias de gobierno de no considerar el interés superior de la niñez en los presentes casos dejó a los niños, niñas y adolescentes privados de su libertad en un estado de indefensión.

Como se desprende de lo anterior, la impunidad imperante en los casos de desaparición de personas migrantes se ha mantenido a lo largo de la última década, generando un efecto multiplicador. La falta de protección a la población migrante en tránsito, la falta de prevención de hechos delictivos en su contra, la omisión de las autoridades en actuar ante el conocimiento de situaciones y del *modus operandi* de las redes de delincuencia organizada, el involucramiento de agentes estatales de forma directa o indirecta, y la falta de resultados en las investigaciones penales, nos permite considerar la **existencia de apoyo y aquiescencia del Estado a las desapariciones y secuestros reiterados de personas migrantes y en consecuencia, la actualización de una situación de desapariciones forzadas sistemáticas, en términos del artículo segundo de la Convención Internacional para la Protección de todas las Personas contra la Desaparición Forzada.**

VI. OBSTÁCULOS, RETOS Y PENDIENTES PARA LA IDENTIFICACIÓN FORENSE

1. La falta de identificación forense que prolonga la desaparición forzada

La desaparición de personas es un delito continuado que no cesa hasta que la persona es encontrada y restituida a sus familiares. En este sentido, los miles de cuerpos de personas fallecidas y restos humanos en México deben ser identificados mediante métodos científicos forenses para poder restituir la identidad a todas las personas.



Existen casos donde las familias de migrantes víctimas de desaparición han sido notificadas del hallazgo e identificación de sus familiares. Sin embargo, el proceso de identificación tiene irregularidades y genera incertidumbre a las familias, quienes no pueden cerrar el proceso de duelo hasta tener la certeza de que los restos que recibieron corresponden, sin lugar a dudas, a sus seres queridos.

En este sentido, solicitamos al Comité velar por la plena identificación de las personas fallecidas y que el Estado agote las gestiones necesarias para hacer la revisión de casos donde así ha sido requerido por los familiares, para garantizar certeza respecto de los cuerpos que han sido entregados, a fin de hacer cesar las desapariciones en esos casos.

2. Fortalecimiento de la Comisión Forense

En el contexto de violencia generalizada y crisis forense que azota a México, los retos en materia de localización e identificación forense de personas desaparecidas se vuelven cada vez más importantes. Como es del conocimiento de ese Comité, la Fundación para la Justicia y el Equipo Argentino de Antropología Forense, junto a los comités de familiares de personas migrantes desaparecidas de Guatemala, Honduras, El Salvador y México, han impulsando el trabajo de la Comisión Forense, creada en septiembre del 2013, para la identificación y revisión de identificaciones de las víctimas fatales de los 3 casos conocidos como “la masacre de 72 migrantes”, “las fosas clandestinas de San Fernando” y “la masacre de Cadereyta”.

La **Comisión Forense**, creada a raíz de los graves problemas identificados en los procesos iniciales de levantamiento, conservación, procesamiento, identificación, notificación y entrega de los cuerpos (incluyendo cremaciones ilegales, entregas equivocadas, entregas sin documentación, etc) en las tres masacres de 2010, 2011 y 2012, por parte de la entonces PGR y PGJE de Tamaulipas, **constituye una experiencia única y precursora** que ha servido para reproducir buenas prácticas de identificación y entrega de cuerpos, así como para la construcción de mecanismos especiales de mayor alcance, como el actual **Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense**, dependiente del Sistema Nacional de Búsqueda.

A lo largo de sus 8 años de existencia, el trabajo de la Comisión Forense ha sido sostenido e impulsado, en buena medida, por las partes no gubernamentales de la misma.

Para que la Comisión pueda seguir con su encomienda y dar respuesta a los familiares de las más de 100 víctimas todavía no identificadas, es imperante e imprescindible que el Estado mexicano garantice los recursos humanos, técnicos y económicos necesarios, a la vez que, a través de la Fiscalía General de la República, sostenga la voluntad política e institucional necesaria. Entre otros, es indispensable **que la Fiscalía General de la República**



designe tanto personal pericial (de distintas disciplinas) **como ministerial, exclusivo**, para atender las actividades de la Comisión, y agilizar los trabajos forenses pendientes en laboratorios.

Asimismo, que la FGR establezca mayores vínculos de **cooperación con las fiscalías de los estados de la República, con las autoridades de Centroamérica e inclusive al interior de la propia FGR**, para agilizar y facilitar la obtención de expedientes, datos, actas circunstanciadas, registros, referencias, que permitan ubicar a los familiares de las víctimas todavía no identificadas.

Es importante considerar que si bien para avanzar en las identificaciones se requieren nuevas acciones y estrategias de búsqueda de fuentes de información, también es cierto que las autoridades ya cuentan con datos que no han sido debidamente cruzados y analizados.

En ese sentido, preocupa sobremanera que la Comisión Forense ha requerido, desde hace varios años, información en manos de instancias como la Fiscalía General de Justicia del estado de Tamaulipas y la Subprocuraduría Especializada de Investigación en Delincuencia Organizada (SEIDO, hoy FEIDO) de la propia FGR, sin haber podido tener acceso a ella; información relacionada con reportes de desapariciones y secuestros que no han sido investigados.

Por esto exhortamos al Comité a que recomiende a México agilizar los trabajos de la Comisión Forense y brindar toda la información necesaria para lograr los fines de identificación.

3. Exhumaciones pendientes para revisiones de identificación y restitución de cuerpos

Por otro lado, es preciso indicar que para poder atender las solicitudes pendientes de revisión de identificaciones, que le fueron presentadas a la Comisión Forense a partir del año 2013, así como para “corregir” entregas equivocadas de cuerpos. Es necesario que la Comisión pueda llevar a cabo trabajos de exhumación, análisis de cuerpos, tomas de muestras biológicas, entre otros tipos de pruebas, en los países de origen de las víctimas.

Para ello, es urgente **que el Estado mexicano tome las medidas (diplomáticas, administrativas y legales) necesarias**, para garantizar mecanismos de cooperación internacional que permitan a la Comisión Forense intervenir en dichos países, de forma articulada con las autoridades nacionales, y llevar a cabo su mandato, aplicando sus protocolos de actuación y buenas prácticas.



Al respecto, a 8 años de haber sido solicitados, 7 procesos de exhumación para revisión de identificaciones siguen pendientes en Guatemala y Brasil, así como un proceso de exhumación y restitución de cuerpo entregado equivocadamente en Guatemala.

De acuerdo con el artículo 24 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas, *“cada Estado Parte adoptará las disposiciones apropiadas en relación con la situación legal de las personas desaparecidas cuya suerte no haya sido esclarecida y de sus allegados”*. **Las víctimas cuyos cuerpos no han sido exhumados para que la Comisión Forense pudiera verificar su identidad y restituir los cuerpos entregados equivocadamente, permanecen en calidad de desaparecidas a la luz de la Convención**, en tanto, no se lleven a cabo los procesos de revisión y restitución, y los familiares cuenten con la plena certeza de su identidad. Por su parte el Estado ha incumplido con su deber de garantía, al no tomar todas las medidas necesarias para el esclarecimiento.

Para el desahogo de estos procedimientos es fundamental que la FGR y la Secretaría de Relaciones Exteriores de México impulsen nuevas formas de cooperación, que faciliten y hagan expeditas y menos burocráticas, las exhumaciones y demás acciones técnicas y forenses necesarias para poder dar respuesta a las familias, y así garantizar su derecho a la verdad. La Comisión Forense y los Bancos de Datos Forenses de Migrantes no Localizados de El Salvador, Honduras, Oaxaca y Chiapas, el Mecanismo de Apoyo Exterior de Búsqueda e Investigación, y The Forensic Border Coalition, entre otras, son iniciativas y experiencias de búsqueda e identificación forense transnacionales, impulsadas por las víctimas y la sociedad civil, que deben ser apoyadas, reforzadas y aprovechadas por los Estados para atender la crisis forense que impera.

4. El Mecanismo Extraordinario de Identificación Forense (MEIF)

El MEIF, creado el 5 de diciembre de 2019 mediante Acuerdo del Sistema Nacional de Búsqueda, representa una oportunidad importante para enfrentar la crisis forense a nivel nacional y, sin duda, una luz de esperanza para miles de personas en busca de sus seres queridos.

Sin embargo, la base jurídica del Mecanismo es un Acuerdo endeble que no tiene fuerza de Ley, lo cual puede generar resistencia de las autoridades, como la Fiscalía General de la República, para su cumplimiento y para garantizar su colaboración con el MEIF. Otra debilidad del Acuerdo de creación del MEIF es que no contempla todo el proceso de identificación forense ni la determinación de causa de muerte de las víctimas, lo cual representa una limitación para que los familiares de las víctimas puedan acceder a la verdad y la justicia.



En un país tan formalista como México, es necesario elevar los estándares de obligatoriedad y los alcances de un mecanismo como el MEIF, para garantizar el cumplimiento de su mandato, y la colaboración activa necesaria en todos los niveles de gobierno.

Por otra parte, a diferencia del Acuerdo de creación de la Comisión Forense, el acuerdo de creación del MEIF no garantiza la igualdad de condiciones de las partes: familias, personas expertas independientes y autoridades. Este elemento es fundamental para garantizar la independencia en el ejercicio de sus funciones, en la toma de decisiones y en la dinámica cotidiana de trabajo. Recordando que el MEIF es producto de la exigencia e iniciativa de las víctimas, es indispensable el reconocimiento de su legitimidad para participar, monitorear y evaluar las actividades y resultados del mecanismo, y que las partes que lo componen cuenten con las mismas facultades de decisión e intervención.

VII. SOBRE LA FALTA DE ATENCIÓN, ASISTENCIA Y REPARACIÓN A LAS FAMILIAS DE VÍCTIMAS MIGRANTES

Los familiares de personas migrantes desaparecidas y ejecutadas en México han sufrido la denegación sistemática de su derecho a ayuda, protección, atención, asistencia y reparación integral; situación que implica una discriminación estructural hacia las víctimas que no son mexicanas y no residen en México, a pesar de los derechos que les confieren las normas nacionales e internacionales aplicables. En ese sentido, los principios de igualdad y no discriminación, enfoque diferencial y especializado, no revictimización y progresividad, establecidos en el artículo 5 de la Ley General de Víctimas, no se han materializado en dichos casos.

Esto es así, dado que **ninguna de las familias de personas migrantes desaparecidas y ejecutadas** de Guatemala, Honduras, El Salvador y Brasil, representadas y acompañadas por la Fundación, **ha recibido las medidas de asistencia y reparación del daño previstas en la Ley**, lo anterior a pesar del tiempo transcurrido desde los hechos (hasta más de 10 años en algunos casos), de las promesas reiteradas de las autoridades (en reuniones y audiencias de seguimiento), a la existencia de pronunciamientos de la CNDH (Recomendaciones), y de las propias gestiones realizadas en los casos concretos ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas.



La **Recomendación 81/2021**¹⁸, dirigida por la CNDH a la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (CEAV) el pasado 9 de noviembre 2021, demuestra lo anterior. Dicha Recomendación es referente al caso de la masacre de Güémez, ocurrida en febrero del año 2014, en la cual los familiares de 10 víctimas guatemaltecas formalizaron su petición de asistencia a la CEAV desde al año 2019, sin haber recibido respuesta a ninguna de sus peticiones de información sobre el trámite del caso. Cabe señalar que unos días antes de la emisión de la Recomendación, falleció de manera prematura, una de los familiares solicitantes de atención, la señora **Odilia Alonso**, quien era madre de Edgar Amilcar Arias Segura, víctima de la masacre de Güémez¹⁹.

Por otro lado, es ilustrativo de la situación, el hecho de que a más de un año de haberse acordado con las autoridades, la entrega de un apoyo emergente a 11 familias de víctimas de la masacre de 72 migrantes en Tamaulipas, 3 familias (de Guatemala, El Salvador y Brasil) siguen sin recibir los recursos comprometidos.

1. Falta de reparación del daño

En materia de **reparación integral del daño** por violaciones graves, la aceptación por parte de las autoridades, de los instrumentos recomendatorios emitidos por la CNDH, no ha sido factor de garantía para que las víctimas sean efectivamente reparadas. En los casos de “la masacre de 72 migrantes”, “las fosas clandestinas de San Fernando” y “la masacre de Cadereyta”, se emitieron y fueron aceptadas por las autoridades, las **Recomendaciones 80/2013, 8VG/2017 y 23VG/2019**, respectivamente, sin que a la fecha se haya hecho efectiva la reparación del daño.

En el caso de la masacre de Cadereyta se ha implementado una mesa de trabajo interinstitucional para dichos efectos. Sin embargo, **se requieren procedimientos flexibles y adaptados a la naturaleza de ese tipo de caso, donde las víctimas se encuentran en el extranjero, para garantizar reparaciones prontas y efectivas.**

En audiencia de seguimiento al caso de las fosas clandestinas de San Fernando, del 26 de abril del 2021, la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración, de la Secretaría de Gobernación, ofreció implementar una **mesa especial para establecer un plan de trabajo en relación a la reparación del daño pendiente** en casos de masacres de personas migrantes, sin embargo, hasta el momento dicha mesa no ha sido instalada.

¹⁸ Denominada “Caso de violaciones a los derechos de petición y de respuesta, a la legalidad y a la seguridad jurídica, por omitir brindar medidas de ayuda a 16 personas migrantes víctimas indirectas de familiares localizados en fosa clandestina”.

¹⁹ La Recomendación ordena a las autoridades la reparación integral del daño causado, el otorgamiento de atención médica y psicológica a las víctimas, el otorgamiento inmediato de las medidas de asistencia solicitadas, la sanción de los servidores públicos responsables, la capacitación al personal de la CEAV, entre otras medidas de reparación, rehabilitación y no repetición.



2. Retrocesos en la Ley General de Víctimas

Finalmente, cabe mencionar que la **reforma a la Ley General de Víctimas**, adoptada en noviembre del 2020, ha marcado retrocesos y burocratizado los procesos de acceso a la atención, asistencia y reparación del daño para las víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos, incluyendo y en particular, para las víctimas que no residen en territorio mexicano. Lo cual contraviene el principio de progresividad y limita aún más las posibilidades de ejercicio de sus derechos.

VIII. INCUMPLIMIENTO DE LA RECOMENDACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH): FACTOR DE REPETICIÓN DE HECHOS

Como mencionado, la **permanencia del fenómeno** de desapariciones forzadas y ejecuciones de personas migrantes se debe, en gran medida, a la impunidad endémica y la falta de medidas efectivas de prevención, **pese a los pronunciamientos reiterados de los organismos nacionales e internacionales de derechos humanos**.

Al respecto, es significativo el nivel de incumplimiento de las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en casos como la masacre de 72 migrantes (Recomendación 80/2013), las fosas clandestinas de San Fernando (Recomendación 23VG/2019) y la masacre de Cadereyta (Recomendación 8VG/2017), en las cuales la CNDH acreditó la existencia de violaciones graves a derechos humanos en relación a los derechos a la seguridad ciudadana, a la verdad, a la procuración de justicia, a la reparación.

Como lo estableció en la reciente Recomendación 44VG/2021 referente a eventos de desaparición de personas migrantes ocurridos en el año 2019, en el estado de Tamaulipas, **los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal) son responsables de adoptar las medidas necesarias para atacar las causas estructurales de la desaparición de personas migrantes y garantizar el acceso a la justicia para los familiares de las víctimas**.

Cabe señalar que en distintas ocasiones se han realizado audiencias de seguimiento a las recomendaciones de la CNDH, entre autoridades, víctimas y sus representantes, asentándose diversos compromisos por parte de las autoridades para agilizar los procesos de verdad, justicia y reparación. **Sin embargo, dichos compromisos no han sido cumplidos**.



Sin duda, la falta de cumplimiento de las Recomendaciones de la CNDH, no obstante su aceptación por parte de las autoridades, ha sido la **antesala de la nueva masacre ocurrida en enero del 2021 en Camargo, Tamaulipas**, en la cual 19 personas perdieron la vida, siendo ejecutadas y calcinadas, entre ellas, 16 migrantes guatemaltecos.

El involucramiento de agentes estatales en dicho caso ha sido acreditado, poniendo en evidencia que, a más de 10 años de las primeras advertencias de la situación por parte de la CNDH, las autoridades siguen involucradas en actividades delictivas y violaciones graves a derechos humanos de personas migrantes, en colusión con redes de crimen organizado.

Cabe subrayar que al igual que en las masacres de los años 2010, 2011 y 2012, los hechos ocurridos en Camargo se han investigado por el delito de homicidio y otros delitos del orden común. Las investigaciones se han caracterizado nuevamente por un abordaje aislado, sin perspectiva de fenómeno transnacional y macro criminal, y sin perspectiva de violaciones graves a derechos humanos y al derecho internacional de los derechos humanos. De tal modo que las falencias observadas en las investigaciones de las masacres ocurridas hace más de 10 años se siguen repitiendo, colocando de nueva cuenta las bases de la impunidad y repetición.

La falta de acatamiento de las recomendaciones de la Comisión Nacional se traducen en una **anuencia y tolerancia del Estado frente a hechos reiterados y, en consecuencia, su responsabilidad en los mismos.**

IX. PENDIENTES HISTÓRICOS EN CASOS EMBLEMÁTICOS DE DESAPARICIONES Y MASACRES DE PERSONAS MIGRANTES

El estado actual de los casos de desaparición y masacres de personas migrantes acompañados por la Fundación, dan cuenta de los grandes pendientes del Estado en materia de acceso de las víctimas y sus familiares a la verdad, justicia y reparación; y la consecuente necesidad de crear mecanismos de asistencia técnica, con participación de personas expertas, nacionales e internacionales.

Con el fin de acercar al CED algunos elementos de valoración adicionales, respecto a los patrones de investigación penal, nos permitimos destacar los siguientes pendientes y desafíos institucionales en casos concretos.



1. Masacre de 72 migrantes (2010)²⁰

Quedan pendientes 9 cuerpos por identificar; no se han esclarecido las circunstancias exactas de los hechos y el hallazgo de las víctimas fatales; no se ha investigado la responsabilidad de autoridades ni hay sanciones por los hechos; recientemente se emitieron sentencias en contra de dos presuntos integrantes de la delincuencia organizada. Sin embargo, hasta el momento desconocemos los términos de las mismas; incumplimiento de la Recomendación 80/2013 emitida por la CNDH; falta de reparación del daño a los familiares de las víctimas, quienes tampoco han recibido asistencia del Sistema Nacional de Atención a Víctimas.

A 8 años de haberse solicitado, no se han llevado a cabo las revisiones de identificación de 7 cuerpos de víctimas de Guatemala y Brasil; las autoridades no han realizado las gestiones pertinentes para la exhumación y revisión de los cuerpos, por parte de la Comisión Forense. El pasado 2 de noviembre 2021, falleció Ángela Pineda Morales, madre de Mayra Izabel Cifuentes Pineda, de origen guatemalteco, sin haber concretado la revisión de identificación del cuerpo de su hija, sin haber accedido a la verdad, justicia y reparación.

2. Fosas clandestinas de San Fernando (2011)²¹

Quedan pendientes 65 cuerpos por identificar; no se han esclarecido las circunstancias exactas de los hechos y el hallazgo de las víctimas fatales; no se ha investigado la responsabilidad de autoridades en los hechos; las primeras consignaciones en contra de policías municipales de San Fernando no los involucraron en la desaparición, privación de la vida e inhumación clandestina de las víctimas; no se han emitido sentencias; incumplimiento de la Recomendación 23VG/2019 hecha por la CNDH; falta de reparación del daño a los familiares de las víctimas; falta de asistencia del Sistema Nacional de Atención a Víctimas.

A más de 7 años, no se ha llevado a cabo la exhumación del cuerpo de una víctima guatemalteca entregado erróneamente por la entonces Procuraduría.

²⁰ Averiguación previa **PGR/SDHPDSC/UIDPM/001/2016**, radicada en la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes, de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, de la Fiscalía General de la República.

²¹ Averiguación previa **PGR/SIEDO/UEIS/197/2011**, radicada en la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes, de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, de la Fiscalía General de la República.



3. Masacre de Cadereyta (2012)²²

Quedan pendientes 31 cuerpos por identificar y no han sido localizadas las extremidades de los cuerpos; no se ha establecido cómo ocurrieron los hechos, cómo y dónde fueron privadas de la vida las víctimas, cómo y por quién fueron trasladadas del estado de Tamaulipas al estado de Nuevo León; falta de individualización de responsabilidades (tanto de agentes estatales como no estatales); no se han formulado consignaciones y, en consecuencia, no se ha detenido ni procesado a persona alguna; incumplimiento de la Recomendación 8VG/2017 emitida por la CNDH; se inició el proceso de integración de expedientes para la compensación a 9 familias hondureñas. Sin embargo, hasta el momento no se ha realizado la reparación del daño ni la asistencia a las víctimas.

4. Masacre de Güémez (2015)²³

Quedan pendientes 3 cuerpos por identificar; no se han esclarecido las circunstancias de los hechos; no se han individualizado responsabilidades, no se ha consignado, detenido ni procesado a persona alguna por los hechos.

La Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas no ha otorgado las medidas de asistencia solicitadas, desde hace varios años, por familiares de 10 víctimas guatemaltecas. Ante dicha situación, el 9 de noviembre de 2021, la CNDH emitió la Recomendación 81/2021, en la cual ordena el otorgamiento inmediato de las medidas de asistencia, la reparación del daño, atención médica y psicológica para las víctimas, entre otras.

Cabe señalar que **el 31 de julio de 2021, la Fundación remitió al CED una comunicación**, en donde precisó el estado en que se encuentra el caso y las barreras y obstaculizaciones vividas por las víctimas para poder ejercer sus derechos.

5. Masacre de Camargo (2021)²⁴

El 23 de enero de 2021, se dio a conocer en medios de comunicación, el hallazgo de dos vehículos y 19 cuerpos calcinados, en Tamaulipas. En febrero 2021 fueron detenidos 12

²² Averiguación previa **AP/PGR/SDHPDSC/UIDPM/M2/003/2016**, radicada en la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes, de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, de la Fiscalía General de la República.

²³ Averiguación previa **PGR/SEIDO/UEIDMS/466/2014**, radicada en la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes, de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, de la Fiscalía General de la República.

²⁴ Carpeta de investigación 10/2021 iniciada por la Fiscalía General de Justicia del Estado de Tamaulipas (Carpeta procesal relacionada: 023/2021. Carpeta de Investigación FED/FEMDH/UIDPM-TAM/0000107/2021 iniciada por la Fiscalía General de la República.



policías estatales, dos de ellos pertenecían a la Dirección de Operaciones y los 10 restantes al Grupo de Operaciones Especiales (GOPES), un cuerpo de élite que contó con entrenamiento de Estados Unidos y de la Secretaría de Marina, el cual ha sido señalado de cometer diversas violaciones a derechos humanos. Otros 9 oficiales del mismo cuerpo policial están siendo buscados por los mismos hechos. El proceso contra los 12 detenidos se encuentra en etapa intermedia ante el juez de control.

En la investigación del caso se encuentra pendiente aplicar la perspectiva de macrocriminalidad (no se trata de hechos aislados). Los hechos no deben investigarse de forma fraccionada (la Fiscalía de Tamaulipas investiga sólo el homicidio de las 19 personas y la FGR sólo investiga el delito de tráfico de personas), sino como un sólo fenómeno delictivo, tomando en cuenta el contexto de las otras masacres de migrantes ocurridas años atrás.

De igual forma, está pendiente que la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas y la Comisión Estatal de Atención a Víctimas de Tamaulipas, otorguen las medidas de apoyo correspondientes a las familias, así como la reparación integral del daño.

Otro pendiente es la resolución de la Queja con número de expediente CNDH/5/2021/593/Q, presentada ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien a casi 10 meses de sucedidos los hechos se encuentra integrando el expediente.

Otros casos de desaparición forzada de personas migrantes, cuya situación da cuenta de la problemática generalizada en materia de falta de acceso a la verdad y justicia.

a) Caso de los hermanos Román García²⁵

Los hermanos Natanael Arturo y Josué Axel Román García desaparecieron en San Fernando, Tamaulipas, el 25 de agosto del 2010, un día después del anuncio del hallazgo de los cuerpos de los 72 migrantes localizados en ese mismo municipio.

A más de 10 años de los hechos, las autoridades no han localizado a los hermanos ni identificado a los responsables de su desaparición.

²⁵ Carpeta de Investigación **FED/SDHPDSC/UIDPM-TAM/000212/2020**, radicada en la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes, de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, de la Fiscalía General de la República.



b) Caso de San Luis de la Paz²⁶

La desaparición de 23 migrantes originarios de San Luis de la Paz, Guanajuato, el 21 de marzo del año 2011, guarda particular relación con el caso de las 48 fosas clandestinas encontradas en San Fernando, Tamaulipas, dado que una de las 23 personas desaparecidas que iba migrando hacia los Estados Unidos fue identificado entre los 196 cuerpos localizados en las fosas. Sin embargo, hasta la fecha se desconoce el paradero de las otras 22 personas que eran parte del grupo en situación de movilidad.

Otro acto irregular en este caso por parte de las autoridades de procuración e impartición de justicia de México, es que en julio pasado se dictó sentencia condenatoria en el proceso penal 66/2019, en contra de 3 presuntos integrantes de la delincuencia organizada por los delitos de delincuencia organizada y secuestro agravado, en agravio de siete víctimas, incluyendo, de manera ilógica y sin sustento, a una de las víctimas identificadas en el caso de las fosas clandestinas de San Fernando. Aunado a ello, cuatro de las víctimas reconocidas en ese proceso, forman parte del grupo de víctimas desaparecidas del caso de San Luis de la Paz, Guanajuato, cuya desaparición se sigue investigando en la Fiscalía General de la República.

c) Caso de los muebleros de Michoacán²⁷

Desde el año 2011, la Fundación acompaña a los familiares de 7 hombres originarios del estado de Michoacán²⁸, desaparecidos en octubre del año 2010 en el municipio de Monclova, Coahuila. Los hechos se dieron en un contexto de desapariciones forzadas sistemáticas en el estado, al haberse documentado ampliamente la colusión de las autoridades con la delincuencia organizada. A la fecha, las 7 víctimas no han sido localizadas, sin embargo, el caso ha dado pauta a un proceso amplio de búsqueda forense en Monclova, el cual interesa no solamente a las familias del caso en particular, sino también a las familias de otras víctimas.

La labor de las familias buscadoras y de las organizaciones civiles acompañantes ha sido fundamental para desencadenar ese proceso. Sin embargo, se requiere fortalecer el compromiso del Estado, para permitir no solamente el desarrollo de acciones de búsqueda

²⁶ Averiguación previa **AP/PGR/SIEDO/UEITMIO/67/2012**, radicada en la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes, de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos, de la Fiscalía General de la República.

²⁷ Averiguación previa 031/2010, radicada en la Fiscalía de Personas Desaparecidas, de la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza; y averiguación previa PGR/SIEDO/UEIS/785/2011, radicada en la Unidad Especializada de Investigación en Materia de Secuestro, de la Fiscalía General de la República.

²⁸ Alberto Hernández Guerra, Agustín Hernández Guerra, José Luis Hernández Gómez, Javier Hernández Huerta, José Leopoldo Cortés Cortés, Pablo Ponce Guerra, Javier Huerta Ontiveros.



de campo y análisis forense de evidencias, sino también para garantizar el acceso a múltiples expedientes, documentos e información en poder de las autoridades, en particular las fiscalías de justicia.

X. PETICIONES AL COMITÉ

En virtud de lo anterior, los comités de familias de personas migrantes desaparecidas de Honduras, Guatemala, El Salvador y México, y la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, solicitamos respetuosamente al Comité recomendar al Estado Mexicano, entre otros, lo siguiente:

1. Solicitar a la FGR tomar todas las medidas necesarias para investigar las desapariciones y masacres de personas migrantes, y que se conforme una Comisión Especial de Investigación con la asistencia técnica de personas expertas independientes, nacionales y extranjeras.
2. Que la Secretaría de Relaciones y la Fiscalía General de la República tomen las medidas legales y diplomáticas necesarias para que de manera urgente se lleven a cabo las exhumaciones y acciones forenses correspondientes en Guatemala y Brasil, para la revisión y restitución de cuerpos cuya identidad no ha sido esclarecida, por parte de la Comisión Forense.
3. Que las autoridades competentes aprueben los Lineamientos del MAE e incorporen las sugerencias presentadas el 15 de septiembre de 2021, por las organizaciones y comités de familiares.
4. Que se inicien los trabajos de la Mesa Nacional de Búsqueda de Personas Migrante Desaparecidas, se diseñen e implementen sus lineamientos o protocolos operativos, en coordinación con las familias, comités y organizaciones acompañantes.
5. Que el Estado Mexicano fortalezca las labores de la Comisión Forense para la identificación de las personas migrantes fallecidas que se encuentran pendientes.
6. Que se implemente, a la brevedad, una mesa de trabajo coordinada por la Secretaría de Gobernación, para establecer un plan y cronograma de trabajo que permita materializar en forma pronta y adecuada, las reparaciones del daño pendientes en los casos de personas migrantes desaparecidas y ejecutadas, con la participación activa de las víctimas y sus representante.
7. Que la Secretaría de Gobernación, con base en las Recomendaciones emitidas por la CNDH y en coordinación con las víctimas migrantes y sus representantes, elabore un plan de políticas públicas para el combate y la prevención de graves violaciones contra personas migrantes, y que dicho plan sea implementado a la brevedad en coordinación con instituciones a nivel federal, estatal y municipal.
8. Que las autoridades mexicanas cumplan sus obligaciones derivadas de la Ley de la Fiscalía General de la República, lo que implica la designación de las y los integrantes



del Consejo Ciudadano por parte del Senado, y que la Fiscalía dé intervención a la sociedad civil para la integración del Plan Estratégico de Procuración de Justicia.

9. Que el Congreso de la Unión convoque a una revisión del marco jurídico, a fin de analizar las reformas necesarias que permitan garantizar el acceso a la justicia y el combate a la impunidad, con amplia colaboración de los colectivos de víctimas, organizaciones de la sociedad civil, universidades y demás instituciones académicas, autoridades y otras personas involucradas en la procuración y administración de justicia, en un modelo de parlamento abierto, que verdaderamente implique un ejercicio de co-creación entre el Estado y la sociedad civil. Esta revisión deberá incluir a la Ley de la Fiscalía General de la República, especialmente en los aspectos que fueron cuestionados por su incompatibilidad con los derechos humanos.

Finalmente, solicitamos al CED que establezca un diálogo abierto con las familias, los comités de familias de personas migrantes desaparecidas, la Fundación para la Justicia y demás organizaciones que les acompañan, para dar seguimiento a la visita y a las recomendaciones que el CED emita al Estado Mexicano, a fin de monitorear su cumplimiento.