



Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho

**justiciayestadodederecho@gmail.com**

Palenque No. 269, Colonia Narvarte, C.P. 03020, Benito Juárez, Ciudad de México.

**Teléfono (52) (55) 6394 3092**

## Reunión con el Relator Especial de los Derechos Humanos de los Migrantes

México, martes 23 de abril del 2019

### La falta de acceso a la justicia de migrantes víctimas de graves violaciones a los derechos humanos

(Situaciones de preocupación y propuesta de trabajo para la Relatoría)

#### 1. ESTADÍSTICAS (ausencias)

- En México, la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) publicó dos informes en los años 2009 y 2011, donde se reportan que en el periodo comprendido entre septiembre de 2008 a febrero de 2009 hubo 9,758 víctimas migrantes de secuestro. Dos años después, de enero a diciembre de 2010, la CNDH documentó 11,333 víctimas. A pesar de las recomendaciones internacionales, en particular del Comité Contra la Desaparición Forzada, hoy no existe una cifra consolidada sobre el número de migrantes víctimas de desaparición en territorio de México.
- La Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD), ha documentado la existencia de tres masacres en el norte del país: la masacre de 72 migrantes ocurrida entre el 22 y 23 de agosto de 2010 en Tamaulipas, de los restos localizados en 47 fosas clandestinas con 195 restos en San Fernando, Tamaulipas en abril de 2011, y de los 49 restos localizados en Cadereyta, Nuevo León, en mayo de 2012, hechos que aún permanecen bajo absoluta impunidad. A la fecha no hay una sola persona sentenciada por estos hechos, las víctimas han tardado más de 6 años en conseguir las copias de una de las masacres gracias a un amparo presentado, no existe ninguna línea de investigación sobre la actuación (por acción u omisión) de agentes del estado y no sabemos por qué ocurrieron los hechos.
- Desde las organizaciones de la sociedad civil y los Comités de Familiares de migrantes desaparecidos de México, Guatemala, Honduras y El Salvador, se ha podido documentar aproximadamente 900 casos de personas desaparecidas en su

tránsito por el país. La cifra es solo parcial, y sin duda no refleja la dimensión de las desapariciones de los migrantes.

- WOLA, 2017: “Para el periodo de 2014 a 2016, de un total de 5,824 delitos contra migrantes en Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Sonora, Coahuila y a nivel federal, sólo existe evidencia de 49 sentencias, lo que equivale a una **impunidad del 99 por ciento**”<sup>1</sup>.

## 2. MECANISMO DE APOYO EXTERIOR DE BÚSQUEDA E INVESTIGACIÓN PARA PERSONAS MIGRANTES (MAE)

- Gracias a la incidencia de víctimas y organizaciones de la sociedad civil, en diciembre del año 2015 se crearon, en la entonces Procuraduría General de la República, la Unidad de Migrantes y el MAE mediante un acuerdo administrativo<sup>2</sup>. Se logró además que el MAE quedara institucionalizado como una política pública a nivel nacional en dos leyes de gran importancia: Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, y Ley Orgánica de la Fiscalía.
- Se ha logrado ingresar desde Centroamérica al menos 100 casos, con la participación directa de las familias y los comités, utilizando las embajadas y consulados de México en estos países, lo cual abre la posibilidad de acceso directo de las familias a la justicia.
- Sin embargo existen los siguientes retos: (i) no existen lineamientos elaborados por la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) para que pueda operar de manera cotidiana y no mediante petición expresa que depende de la voluntad y tiempo de cada consulado; (ii) SRE no ha aprovechado este mecanismo, recomendado y reconocido por organismos de derechos humanos, para darle difusión y emplearlo como una herramienta para la búsqueda de migrantes desaparecidos y el acceso a justicia para víctimas que están en otros países; (iii) el recorte de personal en agregadurías y consulados pone en riesgo su operatividad; (iv) está pendiente la inclusión real de otras instituciones al MAE como la Comisión Nacional de Búsqueda –con quien ya se está en conversaciones para lograrlo–, la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, el Instituto Nacional de Migración, entre otros. El funcionamiento del MAE depende más de la voluntad política que de recursos económicos.
- Actualmente se cuenta con el apoyo de la todavía Subprocurador de Derecho Humanos en la Fiscalía, pero preocupa que no ha habido apertura del Fiscal, como

<sup>1</sup> WOLA, 2017. “El acceso a la justicia para personas migrantes en México. Un derecho que solo existe en el papel”. En: [https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/07/Accesoalajusticia\\_Versionweb\\_Julio20172.pdf](https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/07/Accesoalajusticia_Versionweb_Julio20172.pdf)

<sup>2</sup> Vid en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5420681&fecha=18/12/2015](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5420681&fecha=18/12/2015)

en anteriores administraciones, para lograr facilitar acuerdos estructurales de alto nivel que luego puedan ser operativizados.

- Con la nueva Comisionada de Búsqueda Nacional se ha establecido una línea directa y constante de comunicación para articular la búsqueda a nivel regional de personas migrantes desaparecidas en territorio mexicano. Sin embargo preocupa que no cuente con todos los recursos humanos y materiales para dar cumplimiento puntual a su mandato.
- La Unidad de Migrantes ha sido también un espacio para operar el MAE, se cuenta con el apoyo del Fiscal y su colaboración cuando se requiere. Pero preocupa igualmente el recorte de recursos humanos y materiales, el que continúe la fragmentación de casos a nivel federal y estatal y la fragmentación entre diversas áreas de la fiscalía y que no cuente con todo el personal que requiere para poder hacer investigaciones que implican una criminalidad organizada a nivel regional.

### **3. COMISIÓN FORENSE PARA IDENTIFICACIÓN DE RESTOS DE TRES MASACRES DE MIGRANTES OCURRIDAS EN EL NORTE DE LA REPÚBLICA**

- En el año 2013, gracias a las recomendaciones de mecanismos y procedimientos especiales, se creó la Comisión Forense, formada por el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF), peritos de la Procuraduría General de la República (PGR), 11 organizaciones de la sociedad civil y comités de familiares de migrantes desaparecidos de la región. La Comisión ha pasado por momentos que pusieron en riesgo su existencia ante la amenaza de cierre sin que concluyera con su objetivo de identificar todos los restos de las 3 masacres, pero gracias al apoyo de organismos internacionales y de la sociedad civil, logró sobrevivir. En el último diálogo entre el Comité Contra la Desaparición Forzada de Naciones Unidas y el gobierno Mexicano, este último reconoció a la Comisión Forense como un mecanismo sin precedentes, que sólo ha sido posible por la colaboración regional entre víctimas, autoridades y sociedad civil.
- Sin embargo, los últimos cambios en la Fiscalía no han permitido que se amplíe el mandato para que la Comisión pueda tener mayor acceso a información y así identificar otros cuerpos. Las burocracias, la falta de personal y de voluntad, también han impedido el avance de su trabajo.
- Consideramos un gran logro el contar con esta Comisión. Los resultados serán presentados por el Equipo Argentino de Antropología Forense. Es fundamental continuar solicitando al gobierno mexicano que dé todo el apoyo y colaboración que la Comisión requiere, no solo para que cumpla con su mandato, si no también para que éste pueda ser ampliado y así dar respuesta a otras familias.

#### 4. MECANISMO FORENSE EXTRAORDINARIO

- La crisis de desapariciones ha generado daños y consecuencias humanitarias irreparables para las víctimas. Esta problemática ha alcanzado dimensiones exorbitantes. Según los datos oficiales disponibles hasta el momento, actualmente en México hay poco más de 40,000 personas desaparecidas; 26,000 cuerpos de personas sin identificar en los servicios forenses y panteones de distintas entidades del país. Y aproximadamente mil fosas clandestinas<sup>3</sup>.
- Sin embargo, debido a las deficiencias en el registro oficial de la información, estas cifras siguen quedando en duda frente a otros registros existentes. Por ejemplo, en una investigación realizada por un equipo de periodistas independientes, se reveló que entre los años 2006 y 2016 se encontraron en México cerca de 2,000 fosas clandestinas a un ritmo vertiginoso, una fosa cada dos días, en uno de cada siete municipios del país. De estas fosas, las fiscalías locales sólo han recuperado 2,884 cuerpos, 324 cráneos, 217 osamentas, 799 restos óseos y miles de fragmentos de huesos que corresponden a un número aún no determinado de personas. A su vez, del total de cuerpos y restos, en estos años, y de todas estas fosas, sólo 1,738 de las víctimas han sido identificadas.<sup>4</sup>
- Ante la emergencia forense, las familias de personas desaparecidas han exigido una respuesta gubernamental y el gobierno federal ha aceptado la creación de un mecanismo forense extraordinario. El trabajo de la Comisión Forense y de otros esfuerzos realizados en otras entidades federativas y por grupos de familias, serán de gran apoyo para la creación de este mecanismo y harán que su trabajo se potencie hacia la obtención de más resultados.
- Es importante: (i) que este mecanismo se construya y cuente con la participación en su ejecución de familias, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales, (ii) que cuente con el apoyo y recursos para su ejecución, (iii) que logre un acuerdo a nivel nacional para tener la efectiva colaboración de la federación y los estados de la república para su implementación; (iv) que tenga presente a la población migrante que ha desaparecido y sido ejecutada en territorio mexicano, haciendo partícipe de su formación también a las familias, organizaciones y comités de Centroamérica; (v) que respete e integre esfuerzos existentes que han dado resultados para las familias y que son considerados como políticas públicas participativas y legítimas, como la Comisión Forense y los Bancos

---

<sup>3</sup> Plumas Atómicas, “11 puntos del gobierno federal para frenar la crisis de desaparecidos”, 5 de febrero de 2019. Disponible en: <https://plumasatomicas.com/noticias/plan-gobierno-federal-desaparecidos/>

<sup>4</sup> Quinto Elemento, “El país de las 2 mil fosas”, 12 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://quintoelab.org/project/el-pais-de-las-2-mil-fosas>

Forenses impulsados por el EAAF, organizaciones de la sociedad civil y familiares de migrantes desaparecidos.

## 5. ALGUNAS PRÁCTICAS CONCRETAS QUE GENERAN IMPUNIDAD Y LIMITAN LOS DERECHOS DE LAS VÍCTIMAS PARA ACCEDER A LA JUSTICIA

- **No hay acceso de las víctimas a la información de los expedientes, lo que viola además el derecho a la verdad de la sociedad mexicana y centroamericana.** En este mes (abril del 2019), la Suprema Corte de Justicia de la Nación, después de 7 años de presentado dos juicios de amparo, ha señalado que la instancia competente para definir el acceso a la información (analizando si está relacionada con graves violaciones a los derechos humanos) es el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) y no la Comisión Nacional de Derechos Humanos. ¡7 años! Los casos eran las masacres de San Fernando y Cadereyta. No obstante, el fallo no definió los términos concretos en que operaría este acceso a la información, no señaló que fueran graves violaciones –contrario a una resolución dada ya en uno de los casos por un juez de distrito- ni ordenó que se entregara la información, sino que volvió las cosas al inicio señalando al INAI que debe establecer si el caso configura graves violaciones; siendo otro serio problema el tiempo en que el proceso de amparo fue resuelto (7 años) lo que contradice su naturaleza de eficiente y eficaz según indican los estándares internacionales<sup>5</sup>. Esto nulifica el derecho de la sociedad y de las víctimas a poder ejercer un control y seguimiento en casos de graves violaciones a los derechos humanos.
- **Los familiares tienen que ratificar la denuncia de desaparición,** lo que genera demora y contradice la obligación del Estado de investigar incluso de oficio estas noticias criminales. Esto sucede incluso en casos que se rigen bajo el sistema acusatorio en México.
- **No hay suficientes funcionarios públicos (como cónsules, o delegados de la Fiscalía), en los países de los que provienen los migrantes,** a fin de recibir la denuncia respectiva, más aun cuando los familiares no tiene facilidades para acceder directamente al sistema de justicia en México, lugar de las desapariciones. A esto hay que sumar no solo la inexistencia de protocolos comunes de actuación, sino también, la política de austeridad del actual gobierno, por la que se han cerrado algunos de los puestos existentes para recibir las denuncias y atender a las víctimas en los consulados. La Fiscalía ha sufrido un recorte significativo de presupuesto lo cual también ha impactado en una institución que ya enfrentaba

---

<sup>5</sup> Anexo A: Comunicado público de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD) y Artículo 12.

problema de falta de recursos humanos y materiales para cumplir con su misión. Esto repercute en la atención de las víctimas, los límites para la atracción de casos que deben ser investigados en el fuero federal, y finalmente en las deficiencias de la investigación provocando impunidad.

- Tesis inicial de investigación: **el Estado inicia la investigación por lo general obviando el supuesto de la desaparición**, lo que se conjuga con un estereotipo doblemente victimizante de los desaparecidos.
- **Rechazo al apoyo de los familiares en la investigación.** Por ejemplo, hay casos en que las familias acercan números telefónicos que debieran ser investigados, no obstante, la investigación de los mismos o no se da o se da tardíamente haciendo inservible el aporte.
- Existe **seria preocupación sobre funcionarios estatales que permanecen en diversas instancias del sistema de justicia (fiscales, asesores, peritos, policías, etcétera), sin que hayan sido investigados.** Esto, porque es posible que algunos de ellos hayan cometido violaciones a derechos humanos, irregularidades penales o administrativas, o se hayan visto involucrados de alguna forma con las estructuras de criminalidad organizada que son responsables o cómplices de las desapariciones que se denuncian. Urge la evaluación del perfil y una estrategia anticorrupción. Sin embargo, al menos la nueva Fiscalía Federal no está tomando acciones al respecto.
- **No se investiga a las estructuras criminales a gran escala, ni a los agentes del Estado.** El Estado omite investigar por lo general las estructuras criminales a gran escala, así como a los agentes del Estado que toleraron, participaron o permitieron que estas masacres ocurran. Un ejemplo de ello es el caso de fosas clandestinas de San Fernando (abril y mayo de 2011), donde consta información que agentes del Estado bajaban de los buses a los migrantes y los entregaban al crimen organizado.
- **Fraccionamiento de las investigaciones y la ausencia de una metodología clara y multidisciplinaria favorecen la impunidad.** Hay un debate sobre las competencias federales y estatales para la investigación de los delitos relacionados con estos fenómenos criminales estructurales. Adolecen las investigaciones de análisis de contexto, análisis del carácter de crímenes de sistema que se han ejecutado desde estructuras criminales, entre otros aspectos. La nueva ley orgánica de la fiscalía (en cuya elaboración participamos varias organizaciones de la sociedad civil) establece fórmulas y metodologías para superar estos problemas, sin embargo no se está aplicando de manera adecuada y no ha habido apertura de las nuevas autoridades para generar espacios de interlocución y construcción conjunta.
- Dado el carácter transnacional de los crímenes, se hace **necesaria la construcción de investigaciones que aborden en su integridad el carácter de los crímenes**, las dimensiones de sus estructuras, sus proyecciones en diferentes países lo que requiere **mecanismos de coordinación** de México con Guatemala, El Salvador, Honduras y Estados Unidos. Estos mecanismos de coordinación, y al menos en los

casos documentados, es inexistente. Hay espacios donde se han reunido algunas de estas autoridades, pero no se integra a las familias.

## 6. PROBLEMAS ESTRUCTURALES QUE GENERAN IMPUNIDAD

- En marzo de 2019 el Presidente de la República Mexicana dio a conocer un nuevo hecho de secuestro masivo de migrantes que fueron bajados de un autobús en Tamaulipas<sup>6</sup>. Este tipo de hechos se venían registrando desde el 2009 aproximadamente, y la repetición de los mismos son indicativos de la ausencia de políticas reales para prevenir la violencia en el tránsito e impunidad. Mientras que no se cuente con Fiscalías que investiguen y con Comisiones de Búsqueda que tengan recursos, seguirán ocurriendo estos hechos.
- El Estado mexicano ha iniciado la conversión de la Procuraduría General de la República (PGR) hacia la Fiscalía General de la República (FGR), a raíz de una reforma concretada el año pasado 2018. No obstante, el Fiscal General que fue elegido (un funcionario ya conocido en el medio que no necesariamente representa la independencia del poder político ni una actividad efectiva contra el crimen), ha reducido considerablemente la relación con la sociedad civil y los familiares de las víctimas (donde se encuentran las familias migrantes) para la implementación de la nueva institución y la elaboración del Plan de Persecución Penal, clave para la investigación de los fenómenos criminales.
- En medio del escenario anterior, están las incertidumbres sobre la **elección del Fiscal de Derechos Humanos**: no se tienen las garantías para que se realice con independencia del poder político e intereses particulares, ni las seguridades de que recaiga en un perfil profesional idóneo.
- La elección de nuevos ministros de la Corte Suprema de Justicia de la República (como de la actual ministra Yasmín Esquivel), así como las actuales propuestas de una reforma propuesta de sectores políticos para modificar la composición de instituciones como la Suprema, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, o el Consejo de la Judicatura (lo que conllevará a la elección de nuevas autoridades); no han asegurado que esos procesos de designación sean o vayan a ser con la debida independencia del poder político o cuenten con una perspectiva de protección de los derechos humanos.

---

<sup>6</sup> Vid en: <https://www.proceso.com.mx/575165/hay-un-patron-de-violencia-contra-migrantes-gobierno-debe-ser-efectivo-ong>

## 7. SOLICITUDES AL RELATOR

- El apoyo para que el actual gobierno asuma en su política la búsqueda, identificación, y derechos a la verdad, acceso a la justicia y medidas de no repetición frente a las desapariciones contra los migrantes; de la mano de las familias, la sociedad civil y la comunidad internacional.
- Acompañamiento y aporte técnico para el fortalecimiento y mejora de los procesos de acceso a la justicia para las familias de migrantes desaparecidos (MAE<sup>7</sup>, Comisión Forense), que las mismas víctimas han logrado con mucho esfuerzo a lo largo de estos años; así como la necesidad de su fortalecimiento y continuidad por parte del Estado.
- Apoyo y acompañamiento al Mecanismo Forense Extraordinario para que éste atienda a la población migrante desaparecida y ejecutada.
- Recomendaciones concretas para combatir los problemas particulares que tienen las investigaciones sobre los crímenes contra migrantes, dentro una lógica de movilidad regional.
- Resaltar la importancia de la no criminalización de los desaparecidos, así como la necesidad de un entendimiento real del fenómeno estructural de criminalidad de las que son víctimas.
- Resalte la necesidad de la no impunidad del agente estatal, más aún cuando los supuestos involucren a los agentes del sistema de justicia.
- Resalte el rol esencial que cumple la entrega del presupuesto al sistema de justicia para el avance de las políticas de búsqueda verdad, justicia, sanción, y no repetición; así como la importancia de la participación real de las familias en los procesos de justicia.
- Reiterar en sus recomendaciones la importancia de contar con instituciones sólidas, profesionales y autónomas en las Fiscalías, poder judicial, servicios forenses, ya que sólo fortaleciendo estas instituciones se podrá dar una respuesta en términos de impunidad en delitos cometidos contra la población migrante.
- Resalte la importancia y la necesidad, de que la instancia estatal que brinda apoyo directo a las víctimas y familiares (CEAV), desarrolle su función teniendo en cuenta la particular y diferente situación de los migrantes, y de acuerdo a una interpretación integral y abarcativa de los derechos humanos que le son inalienables.
- Articulación de oficinas a nivel regional para el tema de movilidad humana.

---

<sup>7</sup> El Mecanismo de Apoyo Exterior (MAE) fue impulsado desde la sociedad civil en conjunto con las familias de migrantes desaparecidos y víctimas de otros delitos en México, para promover su acceso a la justicia mexicana, apoyar en el desarrollo de la investigación, y ser objeto de una oportuna y debida información. Entre los problemas que se buscan enfrentar están: el trato inadecuado a los familiares por parte de los funcionarios, los problemas para movilizarse a México, el desconocimiento y poca voluntad de los funcionarios de los consulados, las pocas agregadurías, los problemas para el acceso, verificación, análisis y posibilidad de aportes a la investigación, entre otros.



- Que acompañe a México en el proceso de garantizar a la población migrante los derechos reconocidos por los instrumentos internacionales.
- Tomar en cuenta el “Pacto Global para una Migración Segura y Regular”, firmado en diciembre de 2018 por El Salvador y más de 150 países miembros de la ONU (en Marruecos). Este Pacto, si bien no es jurídicamente vinculante, se basa en los valores de la soberanía del Estado, la responsabilidad compartida, la no discriminación y los derechos humanos, y reconoce que se requiere de un enfoque cooperativo para optimizar los beneficios generales de la migración, al tiempo que aborda los riesgos y desafíos para las personas y las comunidades en los países de origen, tránsito y destino. Entre sus 23 objetivos, destaca el objetivo 8 que establece que es deber de los Estados salvar vidas y establecer esfuerzos internacionales coordinados con los migrantes desaparecidos; mientras que el Objetivo 9, Reforzar la respuesta transnacional al tráfico ilícito de migrantes<sup>8</sup>.
- Consideramos importante que la Relatoría a su cargo, pueda llevar a cabo visitas temáticas en varios países de la región, para generar informes regionales. Por ejemplo en el tema de acceso a la búsqueda, justicia, verdad y reparación para casos de migrantes que han desaparecido o sido asesinados en el tránsito, a fin de que puedan focalizarse y hacer recomendaciones precisas a cada país, pero conectadas entre sí, que reflejen las dificultades o violaciones que enfrentan las víctimas y sus familias en los países de origen, tránsito, destino y retorno. Eso ayudaría a generar una visión transnacional, de colaboración transnacional en temas de movilidad humana que sólo pueden enfrentarse si se llevan a cabo por los países involucrados. Estas visitas e informes pueden acompañarse de otras relatorías o mecanismos de la ONU cuyo mandato se vincula con las violaciones que se documentan como desapariciones, ejecución, independencia de fiscales, poder judicial, etcétera.

---

<sup>8</sup> Anexo B: Informe “Verdad y Justicia a personas de familias salvadoreñas migrantes desaparecidas o fallecidas en el tránsito por México hacia Estados Unidos. La responsabilidad del país de origen”, elaborado por la oficina de El Salvador de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derechos (FJEDD).