



RESUMEN EJECUTIVO DEL INFORME ALTERNATIVO DENTRO DEL PROCESO DE REVISIÓN PERIÓDICA DEL COMITÉ PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE TODOS LOS TRABAJADORES MIGRATORIOS Y DE SUS FAMILIARES RESPECTO DE MÉXICO

Informe presentado por

Asociación de Familiares de Migrantes Desaparecidos de Guatemala

Comité de Familiares de Migrantes del Centro de Honduras, A.C.

Comité de Familiares de Migrantes Desaparecidos de El Progreso, A.C.

Comité de Familias de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos de El Salvador, A.C.

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

Pastoral de Movilidad Humana en Honduras, A.C.

Ciudad de México, agosto de 2017

1. Las organizaciones y colectivos presentamos el presente informe alternativo al (en adelante, “el Comité” o el “CTM”), centrándonos en tres temas de los solicitados por el Comité en su lista de cuestiones, a saber: (1) el trabajo de las instituciones nacionales de derechos humanos, (2) las acciones para la investigación de las desapariciones y asesinatos de migrantes y (3) las políticas públicas adoptadas por el Estado mexicano respecto de los derechos de las personas migrantes.
2. La Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (en adelante “FJEDD”) representa y acompaña legalmente a los familiares de personas migrantes centroamericanas, sudamericanas y mexicanas desaparecidas o ejecutadas en México. Para efectos de este informe y para ejemplificar los temas solicitados por este Comité, la FJEDD acompaña los siguientes casos: **(1)** 72 personas migrantes asesinadas en San Fernando, Tamaulipas, cuyos cuerpos fueron hallados en una bodega en agosto de 2010 (en adelante “Masacre de 72 personas migrantes”); **(2)** 195 personas migrantes asesinadas en San Fernando, Tamaulipas, lo cual generó el hallazgo de 47 fosas clandestinas en abril de 2011 (en adelante “caso de fosas clandestinas en San Fernando, Tamaulipas”); **(3)** 49 personas asesinadas cuyos torsos fueron encontrados en Cadereyta, Nuevo León, en mayo de 2012 (en adelante “Masacre de Cadereyta”); y **(4)** 59 casos que han sido ingresados a través del Mecanismo de Apoyo Exterior adscrito a la Unidad de Migrantes de la Procuraduría General de la República, y que se refieren a: de personas migrantes desaparecidas (47), fallecidas (11) y privadas de la libertad (1) entre los años 1999 y 2014.

1. El rol de las instituciones nacionales de derechos humanos

3. La información presentada por el Estado mexicano sobre el numeral 4 de la lista de cuestiones relativo a las acciones implementadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante “CNDH”) y los demás organismos públicos de derechos humanos (en adelante, “OPDHs”) es insuficiente.
4. La CNDH ha elaborado importantes informes sobre el tema y acompaña diversos casos e iniciativas. No obstante, consideramos que México debe explicar la forma en que los OPDHs en México reciben y tramitan quejas donde se alegan violaciones a los derechos humanos contra la población migrante. Ello, dado que los OPDHs carecen de mecanismos para que los migrantes y sus familiares den seguimientos a las quejas presentadas por violaciones a derechos humanos desde sus países de origen.
5. A la fecha, la CNDH no ha clasificado como graves violaciones a derechos humanos el caso de fosas clandestinas en San Fernando, Tamaulipas y el caso de la masacre de Cadereyta, a pesar del contexto que la CNDH documentó desde 2009 sobre la participación de agentes estatales en el secuestro migrantes. En el caso de la masacre de 72 personas migrantes, no fue sino hasta julio de 2017 que la CNDH declaró el caso como graves violaciones a derechos humanos, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación le ordenó analizar la existencia de graves violaciones. La clasificación como graves violaciones de derechos humanos tiene una importante consecuencia jurídica en términos de transparencia y acceso a la información pública de la sociedad, por lo cual es fundamental que la CNDH haga lo propio en los dos primeros casos, así como en otros que puedan estar en una situación similar.
6. La CNDH tampoco ha investigado la participación de agentes estatales en los hechos de las tres masacres y ha orientado su actuar en cuestiones de debido proceso dentro de las investigaciones.
7. Finalmente se resalta que la CNDH utiliza una metodología para atender los casos sin la participación de las víctimas, niega las copias del expediente a las víctimas y se abstiene a proporcionar mayor información sobre el curso de la investigación a las víctimas. Asimismo, las versiones públicas que ha emitido en el caso de la Masacre de las 72 personas migrantes son testadas de tal forma que impide su lectura y comprensión.

8. Solicitamos que el Comité recomiende al Estado Mexicano garantizar la protección por parte de la CNDH, cumplir con el mandato previsto en los Principios de París y la legislación mexicana para:
(i) garantizar que las víctimas en tránsito accedan fácilmente a los OPDHs para interponer quejas;
(ii) garantizar que los familiares de personas migrantes tengan acceso a las investigaciones de los OPDH e interponer quejas a través del Mecanismo de Apoyo Exterior; (iii) adoptar estándares internacionalmente aceptados para la investigación de graves violaciones a derechos humanos y para determinar la reparación internacional del daño; y (iv) finalmente, garantizar el pleno acceso a las víctimas en dichas investigaciones y garantizar el derecho a la verdad de la sociedad en casos de graves violaciones a derechos humanos.

2. La investigación de desaparición y asesinato de migrantes, y los mecanismos creados para tales efectos.

A. Sobre la investigación de i) la masacre de 72 personas migrantes en San Fernando, ii) el caso de fosas clandestinas en San Fernando y iii) la masacre de Cadereyta

9. La investigación tres masacres ocurridas en el norte del país coinciden en las siguientes deficiencias: (i) la PGR carece de un plan y estrategia de investigación para el esclarecimiento de los hechos; (ii) la PGR no tienen como línea de investigación clara la participación de agentes estatales en los hechos de las tres masacres; y (iii) la PGR niega el acceso pleno a la investigación a los familiares de las víctimas y sus representantes.
10. En el caso de la Masacre de 72 personas migrantes, la PGR no ha informado a las víctimas sobre los avances en las investigaciones. Las víctimas se enteraron mediante notas de prensa sobre las recientes consignaciones en el caso. En los casos de revisión de identificaciones previas a Comisión Forense, la PGR se ha negado seguir los protocolos y acuerdos establecidos por la Comisión Forense. Esta práctica de PGR ha dilatado los procesos de identificación e impedido la participación de las víctimas en el proceso.
11. En el caso de fosas clandestinas en San Fernando, Tamaulipas, el Estado mexicano omitió informar a este Comité que policías municipales son acusados por la PGR por participar en los hechos de este caso. Sin embargo, a pesar de tener indicios sobre participación de agentes estatales, la PGR carece de un plan de investigación para determinar la relación entre agentes estatales y superiores jerárquicos con el crimen organizado. Además, la PGR ha negado a las víctimas acceso pleno a la investigación y a conocer sobre las líneas de investigación del caso o declaraciones de detenidos.
12. En el caso de la Masacre de Cadereyta, a la fecha la PGR no ha detenido a ninguna persona por los hechos, no existe una investigación exhaustiva ni se han agotado todas las líneas de investigación para determinar a los probables responsables y la identidad de las 35 víctimas sin identificar. La PGR carece de una estrategia global de investigación y de líneas de investigación sobre la participación de agentes estatales a pesar del contexto migrante en la región norte del país. Finalmente, y al igual que los otros dos casos, la PGR entregó copias del expediente a las víctimas después de que un Juez diera dicha orden. Sin embargo, la PGR tachó cada página del expediente para impedir que las víctimas conocieran el contenido de declaraciones, notas de prensa sobre la masacre, nombres de servidores públicos, los indicios encontrados junto con los cuerpos o nombres de los posibles responsables.
13. Ante este panorama, es necesario que el Comité recomiende, en principio, al Estado mexicano: (i) declarar a las tres masacres de migrantes como graves violaciones a los derechos humanos; (ii) instar al Estado mexicano a adoptar los estándares internacionales de investigación y debida diligencia para determinar la participación de agentes estatales, estructura de las redes criminales y su relación con servidores públicos; (iii) es prioritario que el Estado utilice medios tecnológicos y

científicos para la recabar pruebas y un análisis de contexto exhaustivo; (iv) es urgente que el Estado diseñe una estrategia global de investigación, con participación de las víctimas de las masacres.

14. Finalmente, respetuosamente solicitamos al Comité reiterar las recomendaciones emitidas en 2011 en los casos de las tres masacres y reiterar las conclusiones del Comité contra la Desaparición Forzada sobre estos temas.

B. En relación con la Unidad de Migrantes de PGR y el MAE

Sobre la operatividad de la Unidad de Migrantes y del MAE

15. El 18 de diciembre de 2015, se publicó el Acuerdo A/117/15, mediante el cual se creó la Unidad de Migrantes (“Unidad”) y el Mecanismo de Apoyo Exterior (“MAE”) –el cual depende de la Unidad– y se establecen sus facultades y organización. El MAE debe ser la puerta de entrada a las instituciones mexicanas para las víctimas que viven en el extranjero y una garantía para facilitar el acceso a la justicia, verdad y reparación.
16. Es preciso reconocer que el establecimiento de la Unidad y el MAE son avances positivos, pero insuficientes. Dentro de las problemáticas se encuentran: (i) no tiene competencia sobre todos los casos de migrantes que están bajo investigación dentro de PGR; (ii) no hay comunicación directa y una colaboración eficaz, rápida y ágil con agregadurías, embajadas y consulados de México en el exterior; (iii) no hay personal permanente y capacitado que opere el MAE en embajadas, consulados y agregadurías en horarios normales; (iv) no hay difusión sobre la existencia y competencia de la Unidad de Migrantes y del MAE; (v) no hay coordinación con instituciones de los países de origen para facilitar trámites y diligencias; (vi) no se han generado convenios de colaboración con otras instancias de gobierno que debieran participar en el MAE como la CEAV, CNDH y Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE); (vii) ausencia de medidas de cooperación internacional para garantizar medidas de protección para víctimas, testigos y personas defensoras desde los países de origen.
17. La Unidad ha negado las solicitudes de las víctimas en relación con: (i) la digitalización del expediente y su disposición para consulta en la Embajada de México en el país de origen de las víctimas; y (ii) la consulta del expediente por parte de defensores de derechos humanos que no son abogados. Ante ello, se han interpuesto 19 amparos, cuya resolución definitiva se encuentra pendiente.

Sobre las capacidades del MAE como mecanismo de búsqueda

18. La Unidad implementa la búsqueda tradicional de personas desaparecidas a través de oficios, pero no hay búsqueda de campo. El MAE no ha mostrado ser efectivo en la búsqueda e investigación transnacional y carece de planes de cooperación regional para el cruce masivo de información genética. Tampoco existe un área de análisis de contexto que haya mostrado ser útil para definir líneas e hipótesis de búsqueda e investigación.

Lineamientos para la operatividad del MAE

19. Para la emisión de los Lineamientos, la Unidad no consideró la propuesta que la sociedad civil elaboró para el adecuado funcionamiento del MAE. Por el contrario: (i) son insuficientes y poco exhaustivos; (ii) colocan al personal de las Agregadurías como los operadores protagonistas del MAE (a pesar de que no hay Agregadurías en todos los países y su personal desconoce el MAE); (iii) no regulan la coordinación al interior de la PGR y con las demás autoridades mexicanas (INM, CEAV, SRE y CNDH) y extranjeras; y (iv) remiten a procedimientos de comunicación lentos y burocráticos en lugar de prever la comunicación directa y ágil entre autoridades. Asimismo, recientemente la Unidad ha publicado el *Protocolo de actuación ministerial*, el cual en ningún momento fue consultado con la FJEDD, ni con los comités de víctimas que acompaña.

Recursos humanos y materiales del MAE

20. Consideramos lamentable que el Estado mexicano haya omitido pronunciarse sobre los recursos materiales y humanos de la Unidad y el MAE. Personal de la Unidad ha manifestado continuamente el recorte presupuestario como justificación para retrasar las visitas a los países. Las recomendaciones de organismos internacionales ha sido que exista una Fiscalía para Migrantes; en su momento, la PGR señaló que no se contaba con la partida presupuestal, pero que en el futuro la Unidad se podría elevar a una Fiscalía. Ello no ha ocurrido.

Sobre las estadísticas de migrantes víctimas de delitos y violaciones a derechos humanos en México

21. A la fecha, no contamos con estadísticas claras sobre migrantes desaparecidos o ejecutados en el tránsito. El MAE tampoco prevé la creación de un registro unificado y actualizado de personas migrantes privadas de la libertad o bajo la custodia del Estado.
22. Por lo anterior, atentamente pedimos a este Comité que recomiende al Estado: (1) Revisión de las reglas operativas tanto de la Unidad y del MAE con la participación de víctimas y sociedad civil. (2) Implementar un mecanismo de supervisión del funcionamiento del MAE con la participación de víctimas y sociedad civil. (3) Garantizar que las embajadas mexicanas y consulados cuenten con personal permanente, capacitado y especializado para la operatividad del MAE. (4) Institucionalizar las mesas de seguimiento entre la Unidad y los familiares que residen fuera de México. (5) Definir la coordinación y colaboración para implementar el MAE con a) otras áreas de la PGR; b) otras instituciones de gobierno; y c) las instituciones que se requieran en otros países. (6) Garantizar a las víctimas el acceso a medidas de asistencia previstas por la Ley General de Víctimas desde sus países de origen. (7) Crear nuevas agregadurías de la PGR. Y (8) que el Estado Mexicano genere estadísticas confiables sobre la población migrante víctima.

3. Respeto de la Comisión Forense para identificación de restos de las 3 masacres de migrantes ocurridas en el norte de la República Mexicana

23. El trabajo de Comisión Forense ha contribuido en establecer buenas prácticas en la identificación, notificación y entrega de restos a las familias, lo cual ha sido reconocido por varias instancias internacionales. A la fecha, la Comisión Forense ha identificado a 68 personas de las tres masacres, además de múltiples dictámenes relacionados con reasociación de restos, revisión de casos, corrección de información forense e identificaciones iniciales fuera de su mandato.
24. Para la identificación de los restos de las tres masacres, la Comisión Forense ha recabado información genética, en su mayoría, de familiares de personas desaparecidas originarias de México y de Centroamérica. No obstante ello, cada vez es más difícil la coordinación al interior de la Comisión Forense, especialmente porque en la PGR se ha iniciado un proceso de obstrucción del trabajo de la misma.
25. Al imponer reiteradamente obstáculos operativos, la PGR impide el cumplimiento efectivo del mandato de la Comisión Forense. Las principales barreras que se identifican son: (i) se continúa negando que la Comisión Forense pueda contar con toda la información para identificar más restos —a pesar de que el convenio así lo establece—, por ejemplo, información relacionada con actas o investigaciones penales que tienen nombres de personas que reportaron la desaparición alrededor de la fecha del hallazgo; y (ii) los trámites que se requieren para la entrega de restos o revisión de casos donde los familiares dudan si los restos recibidos son de sus seres queridos —restos entregados por la PGR previamente a la existencia de Comisión Forense— tardan mucho tiempo y no siempre se realizan de manera adecuada.
26. El mes de junio pasado (2017), por petición de una familia salvadoreña que tiene duda sobre los restos recibidos de una migrante de la víctima de la masacre de los 72, México solicitó a El

Salvador que los mismos se exhumaran para que la Comisión Forense pudiera verificar la identidad. Lamentablemente, la solicitud de asistencia jurídica internacional no señalaba expresamente que en el proceso debería participar la Comisión Forense, incluyendo al EAAF, por lo que este grupo de expertos se vio impedido a intervenir en la diligencia, como lo solicitaba la familia. La FJEDD emprendió diversas acciones, incluidas la presentación de un recurso de *hábeas corpus* ante la Corte Suprema de Justicia salvadoreña, una denuncia en la Procuraduría de Derechos Humanos de El Salvador, y solicitudes de medidas cautelares a la CNDH y a la CIDH. Lamentablemente, por la premura del tiempo, ninguna instancia pudo responder a tiempo para impedir que la diligencia se hiciera en esas condiciones.

27. Por último, la ampliación del mandato de la Comisión Forense -que ha sido solicitada por parte de los Comités de familias y de las organizaciones de la sociedad civil- no se ha concretado, lo cual es preocupante dado que se trata de buenas prácticas en favor de las víctimas y una política pública única a nivel mundial.
28. Por lo anterior, pedimos atentamente al Comité inste al Estado mexicano a: (1) Que se brinde a la Comisión Forense toda la información de contexto que requiera para el adecuado desempeño de sus funciones. (2) Ampliar el mandato de la Comisión Forense a efecto de garantizar un cruce gradual de información forense de personas migrantes desaparecidas y confrontar la información genética recabada con restos sin identificar hallados en Tamaulipas, Nuevo León y otros casos que no pertenecen a las tres masacres. (3) Permitir, facilitar e impulsar la participación de sociedad civil en la Comisión Forense. (4) Generar acuerdos de coordinación con otros países a fin de que las diligencias que se deban realizar estén previamente consensuadas, tomando en cuenta la voluntad de las familias.

4. Sobre el trabajo de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas en estos casos

29. En relación al otorgamiento de medidas de ayuda inmediata por parte de la CEAV vemos con preocupación que el Estado Mexicano no ha diseñado, ni implementado políticas públicas que permitan a las familias de personas migrantes desaparecidas en su tránsito por México, sobre todo de Centroamérica, el acceso a los fondos destinados para ello desde sus países de origen. Observamos la falta de voluntad política para celebrar convenios en materia de salud, vivienda, educación y empleo entre México y los países centroamericanos para atender a las víctimas desde sus países de origen.
30. Asimismo, se ha documentado la revictimización por parte del personal de la CEAV al tratar de negarle a una víctima de nacionalidad salvadoreña la atención médica, con el argumento de que los padecimientos de la víctima no derivan del hecho victimizante.
31. Por otro lado, derivado del trabajo de la Comisión Forense, se han repatriado 29 restos a Honduras, El Salvador y Guatemala. Si bien los gastos funerarios han sido asumidos por la CEAV, el camino para la obtención de esos beneficios resulta excesivamente burocrático, ha estado supeditado a límites impuestos por la CEAV y no se ha garantizado el respeto a usos y costumbres de las y los familiares.
32. Finalmente, es preocupante que el Estado aborde el tema de la reparación integral del daño exclusivamente en función de las medidas de compensación económica.
33. Las organizaciones firmantes solicitamos a este Comité que recomiende al Estado mexicano a: (1) Garantizar que se simplifiquen los procesos de ingreso, atención inmediata y reparación integral y se eliminen las trabas burocráticas en la CEAV. (2) En los casos que corresponda, se inicien los procesos de reparación integral con la participación de las víctimas y sus representantes. Y (3) Impulsar firma de convenios de colaboración con los países de origen para que las familias puedan recibir a través de instituciones públicas o privadas locales, los servicios a los que tienen derecho como víctimas.