

Sugerencia de preguntas para ser formuladas al Estado mexicano en el marco del Sexto informe periódico sobre el estado de la implementación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

La Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho A.C. (en adelante, Fundación para la Justicia), organización civil mexicana dedicada a la defensa del derecho de acceso a la justicia y el debido proceso de personas en situaciones de vulnerabilidad, fundamentado en el procedimiento para la presentación de informes por el que se remite a los Estados partes una lista de “cuestiones previas”, aprobado en el periodo 97° de sesiones, sugiere al Comité de Derechos Humanos en oportunidad de su 111° sesión una lista de temas a ser planteados al Estado mexicano con motivo de su Sexto informe periódico, sobre la situación de los derechos civiles de personas migrantes desaparecidas forzosamente o ejecutadas arbitrariamente y de sus familiares.

Derecho a un recurso efectivo, derecho a la vida y derecho a no ser sometido a tortura (Artículos 2.3, 6 y 7)

En agosto de 2010, abril de 2011 y mayo de 2012 fueron dados a conocer tres episodios de masacres cometidas contra personas migrantes, de nacionalidad mexicana y no mexicana, en tránsito hacia Estados Unidos, a saber, el caso conocido como “Masacre de los 72 migrantes en San Fernando, Tamaulipas”, el caso de “las 47 fosas clandestinas con 193 restos en San Fernando, Tamaulipas” y el caso de la “masacre de 49 personas en Cadereyta, Nuevo León”, respectivamente.

Si bien, en un periodo posterior a ocurridos los hechos las autoridades ministeriales informaron someramente sobre las investigaciones o sobre los presuntos responsables, a la fecha, se desconoce el avance y estado de las mismas. Gracias a documentación de la sociedad civil, trabajo de identificación forense y reportajes periodísticos ha trascendido que las víctimas de los tres eventos eran personas migrantes, la mayoría centroamericanas y mexicanas, en tránsito hacia Estados Unidos, quienes presuntamente fueron secuestrados por actores no estatales, con la aquiescencia de autoridades en algunos casos, y ulteriormente ejecutadas. Al respecto, el estado mexicano no sólo toleró el suceso de estos tres eventos, pues conocía ampliamente el fenómeno de secuestros masivos de migrantes con fines extorsivos,¹ sino que participó activamente en estos: en relación con uno de estos hechos –las 47 fosas clandestinas con 193 restos–, por ejemplo, han sido vinculados a la investigación penal 17 funcionarios públicos, de los cuales siete están siendo procesados en etapa de instrucción por diferentes delitos.²

¹ Desde 2009, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos reportó el fenómeno y alertó a las autoridades sobre el mismo; al respecto, véanse los dos informes especiales sobre secuestro de migrantes, publicados en 2009 y 2011.

² Información obtenida por solicitud número 0001700097013, ingresada a la Procuraduría General de la República el 01 de abril de 2013. Sobre la participación de autoridades mexicanas en los secuestros de personas migrantes, véanse Primer y Segundo informe sobre secuestro a migrantes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; Observaciones preliminares de la Relatoría sobre los derechos de los migrantes de la CIDH a México; Observaciones finales del Comité de Protección de Todos los Derechos de las

Las víctimas de estos tres episodios fueron 314 personas, de las cuales aún permanecen cerca de 200 restos sin identificar. Si bien se ha registrado una apertura positiva del actual gobierno mexicano, a través del establecimiento de una Comisión Forense formada por expertos extranjeros y peritos locales, acompañados por la sociedad civil, para la identificación de restos pendientes de las tres masacres,³ aún existen cuestiones de suma preocupación respecto a las violaciones al derecho a la vida y el derecho de un recurso efectivo.

Entretejidos con las masacres de migrantes se encuentran los secuestros masivos de personas migrantes en tránsito por México. En dos informes presentados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (en adelante, CNDH), se documentaron cerca de 20 mil víctimas de secuestro en dos periodos diferentes de seis meses.⁴ Con ocasión de esta información, la CNDH, con el apoyo de albergues de migrantes, pudo advertir la complicidad y colusión entre el crimen organizado y algunas autoridades,⁵ y los actos de tortura en contra de las personas migrantes;⁶ en dichos informes, la CNDH llamó la atención sobre los problemas en la investigación y acceso a la justicia para las víctimas.

Respecto a las tres masacres, previo a la instauración de la Comisión Forense, el Estado mexicano asintió prácticas contrarias a la garantía de un recurso efectivo, tales como no aplicar metodologías adecuadas y conformes con estándares internacionales (como los señalados, entre otros, en el Protocolo para la investigación legal de ejecuciones extralegales, arbitrarias y sumarias) para el levantamiento, custodia y conservación de los restos,⁷ no entregar a los familiares y/o a sus representantes legales información y documentación pericial que permita acreditar las identificaciones realizadas, cremar e incinerar restos de personas supuestamente

personas Migrantes y sus Familias de las Naciones Unidas sobre el Segundo informe de México; y las Observaciones preliminares de la visita del Relator Ejecuciones Extrajudiciales de las Naciones Unidas a México.

³ La Comisión Forense, integrada por la PGR, el Equipo Argentino de Antropología Forense y organizaciones civiles de Centroamérica y México, dentro de las que se encuentra la Fundación para la Justicia, fue creada en agosto de 2010 con el objetivo de identificar restos pendientes y determinar causa de muerte para cerca de 200 restos de las tres masacres antes descritas. El Convenio mediante el cual se creó la Comisión fue publicado en el Diario Oficial de la Federación. Véase http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312887&fecha=04/09/2013. Las conclusiones derivadas de este trabajo y reseñadas en el presente documento son a título exclusivo de la Fundación para la Justicia.

⁴ Los informes, publicados en junio de 2009 y febrero de 2011, están disponible en http://www.cndh.org.mx/Informes_Especiales

⁵ Algunos testimonios de personas migrantes secuestradas soportan esta afirmación: "Tengo miedo de que ahora que vienen los de migración [Instituto Nacional de Migración] por mí, me vean los otros policías. Los policías municipales estaban del lado de los delincuentes. Pasaban todos los días y, pues, les daban yo me imagino que una cuota, porque, digo yo, si no, pues los policías nos hubieran ayudado a salir, y nada. No hicieron nada" (tomado de CNDH, Segundo informe especial sobre secuestro de migrantes en México, 22 de febrero de 2011, p. 75, disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2011_secmmigrantes_0.pdf); y "No denuncié el secuestro porque vi a la policía involucrada, policías con camisa blanca y pantalón que llegaron a ir como cuatro o cinco veces, dos de ellos siempre iban y los otros eran diferentes cada vez, los policías también bebían e inhalaban coca..." (tomado de CNDH, Primer informe especial sobre secuestro de migrantes en México, junio de 2009, p. 38, disponible en http://www.cndh.org.mx/sites/all/fuentes/documentos/informes/especiales/2009_migra.pdf).

⁶ Testimonios recabados por la CNDH permiten esto: "Frente a mí le cortaban los dedos a los que no pagaban, cuando gritaba la gente, en ese momento hacían las llamadas a los familiares para que escucharan cómo nos torturaban". CNDH, Segundo informe especial, p. 92

⁷ En diciembre de 2013, la CNDH concluyó que por estos errores, en el caso de la Masacre de los 72, se cuenta con elementos para presentar denuncia penal ante las instancias competentes respecto de los servidores públicos que intervinieron en el levantamiento, conservación y traslado de restos humanos. Véase Recomendación 80/2013, párrafo 185.

identificadas sin autorización previa por parte de las familias y sin que exista certeza sobre la identificación de los mismos,⁸ entre otras.

Por otra parte, el trabajo de acompañamiento a la Comisión Forense, y la documentación de casos de personas migrantes víctimas de violaciones, ha develado serios problemas de coordinación y comunicación al interior de la Procuraduría General de la República (Ministerio Público o Fiscalía, PGR en adelante), y de la PGR con otras dependencias locales y estatales, que afectan negativamente la garantía de un recurso efectivo en estos casos. Al respecto, no es claro el estado actual de las investigaciones de las masacres (en materia penal, administrativa y por violaciones a derechos humanos), los delitos y violaciones cometidas en contra de personas migrantes no se investigan comprensivamente desde una perspectiva de sistematicidad y generalidad, sino que se abordan como casos aislados; y no existen políticas de búsqueda de personas desaparecidas coordinadas regionalmente, ni mecanismos de cruce de información para identificar en tiempos razonables y de manera debida los restos encontrados en las fosas.⁹

Asimismo, las instituciones procuradoras de justicia no han dispuesto recursos humanos y financieros para llevar a cabo una labor eficaz. Una muestra de ello es que la Unidad de Búsqueda de Personas Desaparecidas, creada en mayo de 2013, fue presentada con 12 fiscales, sin rubros presupuestales ni recursos materiales para su operación;¹⁰ y doce meses después, aún carece de estructura operativa y organizacional.¹¹

Esta situación es más compleja cuando, desde mayo de 2012, fecha de la última masacre, se han encontrado en el territorio de México un número considerable de fosas¹² y es posible que los restos mortales allí hallados pertenezcan a personas migrantes víctimas de ejecuciones arbitrarias, pues algunos estados implicados hacen parte de las rutas migratorias.¹³

Frente a la gravedad de este escenario, la respuesta de las autoridades mexicanas sigue siendo deficiente en términos de búsqueda de personas migrantes desaparecidas, identificación de víctimas, investigación de los hechos y atención a víctimas, incluso en lo que respecta a la máxima institución garante de derechos humanos, la CNDH, que ha actuado como un mecanismo inefectivo de control para prevenir, sancionar e investigar violaciones a derechos humanos en contra de personas migrantes.

⁸ Al respecto, la Fundación para la Justicia acompaña a familiares víctimas de dos casos. En el primero, ocho guatemaltecos cuyos restos fueron incinerados muy a pesar de la negativa expresa por parte de sus familiares, quienes manifestaron su oposición ante la cremación, al igual que señalaron que ellos no tenían la certeza sobre la identificación que se había realizado porque no les habían dado información ni documentación que acreditara dicha identificación, ni se les había informado sobre las circunstancias de la muerte. En el segundo caso, debido a un error el gobierno mexicano entregó los restos de una persona brasileña que fueron exhumados en San Fernando a una familia hondureña.

⁹ “89% de los restos recuperados en fosas entre 2006 y 2013 no han sido identificados por la Procuraduría General de la República”, señaló el 21 de abril de 2014 el diario *Excelsior* en “Sin identidad, 89% de cuerpos de fosas; la PGR ha reconocido 142 de 1,273 cadáveres”, disponible en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2014/04/21/954999>

¹⁰ *CNN México*, “La PGR presenta una inconclusa unidad para la búsqueda de desaparecidos”, disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/05/27/la-pgr-presenta-su-unidad-para-la-busqueda-de-desaparecidos-inconclusa>

¹¹ *La Jornada*, “Carece de estructura la unidad de búsqueda de desaparecidos de PGR”, disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/2014/03/21/politica/008n3pol>

¹² “Por lo menos 400 personas han sido exhumadas de un centenar de fosas”, véase *Sin Embargo*, “Y la guerra continúa: el saldo del horror”, disponible en <http://www.sinembargo.mx/01-04-2014/948467>

¹³ En su visita oficial a México, el Relator de Naciones Unidas sobre Ejecuciones Extrajudiciales concluyó que los migrantes son un grupo vulnerable frente a las ejecuciones extrajudiciales. Asimismo, observó que, al parecer, existen un vínculo directo entre las desapariciones y asesinatos de migrantes, el crimen organizado y la complicidad de la policía de investigación y otras autoridades.

El 23 de diciembre de 2013, después de 3 años y 4 meses de la Masacre de 72 personas migrantes, la CNDH emitió su recomendación por violaciones a los derechos humanos a la legalidad, seguridad jurídica, acceso a la procuración de justicia, a la verdad, al trato digno, "en agravio de 72 personas migrantes", así como violación de los derechos de legalidad y seguridad jurídica en contra de dos sobrevivientes y violaciones a la privacidad y protección de datos de identidad de uno de ellos. Al respecto, procede reconocer la importancia de que la CNDH se haya pronunciado sobre una de las tres masacres de personas migrantes. Sin embargo, se considera que el proceso de la elaboración de la misma recomendación es contrario a los derechos fundamentales de las víctimas y de los sobrevivientes, así como de la sociedad mexicana:

(i) la Comisión no se pronunció respecto a la violación del derecho a la vida y a la integridad personal de las 72 personas migrantes, ni analiza la presunta responsabilidad del estado mexicano por faltar a sus obligaciones generales de garantía y protección; asimismo la Recomendación no indaga si las víctimas fueron sujetas a desaparición forzada o tortura previo a su ejecución. Explicado en estas omisiones, la Comisión no clasifica los hechos como graves violaciones a derechos humanos, minimizando así el impacto que sobre la sociedad (derecho a la verdad) y sobre las víctimas tuvo el evento;

(ii) la Comisión consideró como víctimas sólo a las 72 personas ejecutadas y los dos sobrevivientes, más no los familiares de todos ellos, contrario a los estándares internacionales y a lo establecido por el Art. 4 de la Ley General de Víctimas de 2013. Los familiares no fueron parte del proceso, no fueron entrevistados, no fueron tomados en cuenta en materia probatoria, ni fueron consultados sobre la conformidad con los procesos de identificación (algunos de los restos fueron enviados de forma errónea a los países de origen); y

(iii) la Comisión no determina medidas de reparación para las víctimas, incumpliendo así estándares internacionales y violando el marco normativo mexicano en la materia.

Finalmente, en los casos de fosas de San Fernando y de la masacre de Cadereyta, la Fundación para la Justicia, acompañada por otras organizaciones civiles, solicitó medidas cautelares urgentes para prevenir la incineración de restos de personas migrantes guatemaltecas supuestamente identificadas; y, de forma general, para garantizar investigaciones eficaces, levantamiento de cuerpos, cadena de custodia de la evidencia y conservación de la escena según estándares internacionales; identificaciones forenses exhaustivas y con plena certeza científica; y para salvaguardar los derechos de los familiares de migrantes desaparecidos que pudiesen tener un familiar dentro del grupo de personas masacradas.

La CNDH, a pesar de las quejas interpuestas, hasta la fecha no se ha pronunciado de manera alguna sobre el caso o sobre las medidas solicitadas, tolerando así graves violaciones en contra de los familiares, como la cremación de los restos.

Preguntas sugeridas:

¿Qué medidas o acciones se han diseñado e implementado para investigar adecuadamente y con eficacia, en materia penal, administrativa y de derechos humanos, las tres masacres de migrantes, considerando, en particular, que podrían tratarse de casos de tortura y ejecuciones arbitrarias o sumarias de personas migrantes, con presunta participación o tolerancia de agentes estatales?

¿Qué mecanismos se han dispuesto para elaborar un registro nacional de restos sin identificar y personas desaparecidas? ¿Han sido contemplados parámetros para evidenciar cuáles restos podrían pertenecer a personas migrantes de acuerdo con el modus operandi y/o el lugar de su ubicación?

¿Qué modificaciones se han implementado al interior de la citada Unidad de Búsqueda en términos de recursos humanos y materiales? ¿Qué programas o protocolos se diseñaron para atender los casos de las personas migrantes desaparecidas como fenómeno sistemático y transnacional? Al respecto, ¿con qué medios de seguimiento, supervisión y evaluación cuentan?

¿Qué medidas se han tomado para facilitar el intercambio de información sobre la identificación de los restos mortales de personas migrantes con la información sobre personas migrantes desaparecidas? ¿Qué medidas se han adoptado para asegurar garantizar el acceso a la justicia de los familiares víctimas?

¿Qué acciones se han implementado para garantizar que el levantamiento, traslado, conservación, identificación y notificación a familiares de los restos encontrados en fosas ajenas al ámbito de la Comisión Forense establecida se lleven a cabo conforme a estándares internacionales?

¿Qué criterios de actuación sigue la CNDH para documentar casos de violaciones, particularmente cuando se trata de víctimas de graves violaciones, como desaparición de personas y ejecuciones arbitrarias? ¿Qué criterios utilizó para relacionarse con las víctimas de las violaciones a derechos humanos de la masacre de los 72 durante el procedimiento de investigación?

¿Qué políticas se han construido al interior del Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas en respuesta a los migrantes víctimas de delitos y de violaciones a derechos humanos, así como de sus familiares? ¿Qué protocolos de atención y seguimiento se han delineado?

Obligaciones del Estado Parte de respetar y garantizar los derechos reconocidos en el Pacto a todos los individuos que se encuentren en su territorio, derecho a un recurso efectivo, derecho a no ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes y derecho a igual protección de la ley sin discriminación (Artículos 2.1, 2.3, 7 y 26)

La falta de información e incluso el trato institucional que enfrentan los familiares de una persona migrante víctima de ejecución arbitraria o desaparición provocan en ellos daños psicológicos traducidos en estados de angustia, depresión, frustración y dolor grave que pueden calificarse como tratos crueles, inhumanos o degradantes.¹⁴

De forma específica, la ausencia de mecanismos de búsqueda e investigación efectiva, la falta de acceso a la justicia, las numerosas falencias en los programas de exhumación e identificación de los restos mortales (en particular, los referidos casos de identificación errónea, cremación de restos sin que la familia tuviera certeza de la identidad de la persona fallecida), la débil comunicación entre autoridades y familias de las personas desaparecidas, no reconocer la calidad de víctimas a los familiares de migrantes desaparecidos, y las dificultades

¹⁴ Al respecto, véase, por ejemplo, Comité de Derechos Humanos, Caso Zohra Madoui v. Argelia, dictamen de 28 de octubre de 2008, párr. 7.4; Caso Zohra Madoui v. Argelia, dictamen de 28 de octubre de 2008, párr. 7.4; Caso Bousroual v. Argelia, dictamen de 30 de marzo de 2006, párr. 9.8.

extremas para acceder a la información relativa a los procesos de investigación, exhumación e identificación, provocan profunda angustia y sufrimiento para los familiares y configuran una violación continua del derecho a la justicia y a la verdad, así como a la integridad física y mental de las personas.

A la fecha, el Estado mexicano no ha implementado un plan para atender de manera integral a estas víctimas, centroamericanas, mexicanas y de otras nacionalidades. No ha dispuesto recursos efectivos para la protección de sus derechos y con esto ha denegado el acceso a la justicia y ha fallado en brindar atención, apoyo y reparación integral de acuerdo con lo establecido por el marco legal vigente¹⁵ y en los tratados internacionales ratificados por México, en particular, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

El Estado mexicano se ha negado a reconocer, de una manera discriminatoria, la calidad de víctima de los familiares de las personas con nacionalidades centroamericanas en los respectivos procesos que se han iniciado para la identificación de los cuerpos y para investigar los hechos, restringiendo su derecho a participar en las actuaciones, a estar informados de las investigaciones relacionadas con sus seres queridos ya tener la oportunidad de proporcionar la información que consideren relevante para las investigaciones y contar con una representación jurídica.¹⁶

Finalmente, el Estado mexicano no ha garantizado la participación de los familiares de las personas migrantes desaparecidas o cuyos restos han sido encontrados en las fosas en el mecanismo constituido conjuntamente con el Comité Internacional de la Cruz Roja para investigar y sistematizar la búsqueda de personas desaparecidas en toda la región –Centroamérica y México.¹⁷ Hasta el momento, los familiares han sido excluidos de las reuniones y acciones programadas por el organismo internacional y los gobiernos de la región.

Preguntas sugeridas

¿Qué medidas se han adoptado para atender jurídica, médica, psicológica y económicamente a los familiares de las personas migrantes desaparecidas y/o ejecutadas? ¿Cuáles son los criterios y medidas particulares adoptados para dar atención integral a los familiares de las personas migrantes centroamericanas desaparecidas y/o ejecutadas?

¿Qué acciones se han puesto en marcha para que en la investigación penal y en los procesos jurisdiccionales relacionados se reconozca la calidad de víctimas a los familiares de las personas migrantes desaparecidas y/o ejecutadas arbitrariamente, garantizando su participación en la investigación, acceso a la información relativa a la búsqueda, investigación y, en caso de fallecimiento, identificación de los restos mortales de sus seres queridos?

¹⁵ Ley General de Víctimas, Artículos 7, 9, 10, 22, 26 y 27.

¹⁶ La Fundación para la Justicia acompaña casos de migrantes salvadoreños localizados en las fosas clandestinas de San Fernando, en los cuales el Estado mexicano negó la calidad de víctimas a las familias centroamericanas dentro de las investigaciones ministeriales, no permitiendo que las mismas contaran con representación jurídica y no proporcionándole información, con base en un criterio claramente discriminatorio, ya que esto no es algo que se negaría a ciudadanos mexicanos.

¹⁷ En el transcurso del año 2013 se dio a conocer que en México, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) será la organización encargada de diseñar los protocolos y medidas para dar respuesta a la tragedia de las personas desaparecidas y sus familiares. Esto, a partir del convenio firmado por el Secretario de Gobernación con Yves Daccord, director del CICR, que tiene como propósito la “elaboración de estudios, protocolos y asesorías técnicas relacionados con la búsqueda y localización de personas desaparecidas, así como con el apoyo psicosocial y asistencia a sus familias”, acuerdo que instruye a la Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación como acompañante del CICR. Según la respuesta a la solicitud de información con número de folio 0000400082113, ingresada por el diario El Economista

¿Qué criterios específicos ha adoptado para brindar atención, apoyo y reparación del daño individualizado para cada una de las víctimas de estas tres masacres (de conformidad con la Ley General de Víctimas y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos)?