

# Los primeros intentos en México y Centroamérica de dar respuesta al fenómeno de los migrantes desaparecidos o víctimas de desaparición forzada

**Gabriella Citroni\***

La Dra. Gabriella Citroni es profesora de Derecho Internacional de los Derechos Humanos en la Universidad de Milán-Bicocca, Italia, y asesora jurídica internacional de la Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Detenidos Desaparecidos (FEDEFAM) y TRIAL International.

## Resumen

*El fenómeno de los migrantes desaparecidos\*\*, incluidos los que han sido víctimas de desaparición forzada, presenta desafíos inusuales debido a sus especificidades y a su alcance transnacional. En este artículo, se analiza el caso de los migrantes desaparecidos en México y se describen los obstáculos que deben sortear sus familiares,*

\* Las opiniones expresadas en este artículo pertenecen exclusivamente a la autora y no representan la opinión de TRIAL International ni de FEDEFAM. La autora agradece a Elena Carpanelli y Tullio Scovazzi por sus valiosos comentarios sobre las versiones preliminares del texto, así como a los revisores anónimos por sus sugerencias constructivas y a los editores por su generoso apoyo durante el proceso de revisión. Contacto de la autora: [gabriella.citroni@unimib.it](mailto:gabriella.citroni@unimib.it)

\*\* N. de la T. A lo largo de este texto, se emplea la expresión “migrantes desaparecidos” para designar a los migrantes dados por desaparecidos en relación con diversas circunstancias, incluida la desaparición forzada.

en su mayoría, habitantes de países centroamericanos, en sus intentos por dar con el paradero de sus seres queridos, así como por obtener justicia y resarcimiento. El artículo describe el proceso que condujo al establecimiento de tres mecanismos: una Comisión Forense, una Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes y un Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación. Los tres tienen como objetivo ofrecer respuestas innovadoras y tratar la cuestión desde su dimensión transnacional. Se presentan los primeros logros significativos, junto con algunas dificultades persistentes.

**Palabras clave:** desaparición forzada, personas desaparecidas, migrantes, México, Centroamérica, derecho a conocer la verdad, forense, impunidad.

\*\*\*

## Introducción

La cuestión de los migrantes dados por desaparecidos en su trayecto o en los países de destino recibe cada vez más atención por parte de las organizaciones internacionales<sup>1</sup>, el sector académico<sup>2</sup>, las organizaciones no gubernamentales

- 1 El Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), entre otras organizaciones, ha seguido activamente el tema en los últimos años; v. CICR, “Migrantes desaparecidos”, disponible en <https://www.icrc.org/es/migrantes-desaparecidos> (todas las referencias de internet fueron consultadas en enero de 2018). Junto con Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en toda Europa, el CICR ha establecido un sistema de búsqueda llamado “Trace the Face”, que tiene como objetivo ayudar a refugiados y migrantes a encontrar a familiares desaparecidos; v. CICR, “Trace the Face: búsqueda de migrantes en Europa”, disponible en <https://www.icrc.org/es/document/trace-face-busqueda-de-migrantes-en-europa>. V. también CICR, *Los migrantes desaparecidos y sus familiares: recomendaciones del CICR para los responsables de formular políticas*, agosto de 2017, disponible en <https://www.icrc.org/es/publication/migrantes-desaparecidos-familiares-recomendaciones-cicr-politicas>. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) lanzó el proyecto Migrantes Desaparecidos, disponible en [missingmigrants.iom.int/](http://missingmigrants.iom.int/). La Comisión Internacional sobre Personas Desaparecidas (ICMP) se unió a la OIM para calcular conjuntamente el número de migrantes desaparecidos en la región del Mediterráneo y ha establecido un centro de consulta en línea para brindar información acerca de las personas desaparecidas, incluidos los migrantes, disponible en <https://oic.icmp.int/index.php?w=intro&l=es>. Esta herramienta utiliza un sistema de gestión de la identificación que recoge datos e información de distintos continentes y periodos. Otra iniciativa emprendida por la OIM, en cooperación con la Universidad de York y la City University of London, entre 2015 y 2016, es el proyecto Mediterranean Missing; v. “Mediterranean Missing: Understanding Needs of Families and Obligations of Authorities”, disponible en <http://www.mediterraneanmissing.eu/>.
- 2 Iosif Kovras, Simon Robins, “Death as the Border: Managing Missing Migrants and Unidentified Bodies at the EU’s Mediterranean Frontier”, *Political Geography*, n.º 55, 2016; Cristina Cattaneo, Marilisa D’Amico, *I diritti annegati – I morti senza nome del Mediterraneo*, FrancoAngeli, Milán, 2016; Tara Brian, Frank Laczko (eds.), *Fatal Journeys Volume 2: Identification and Tracing of Dead and Missing Migrants*, OIM, Ginebra, 2016; y Christina Oelgemöller, “The Illegal, the Missing: an Evaluation of Conceptual Inventions”, *Millennium: Journal of International Studies*, vol. 46, n.º 1, 2017.

(ONG)<sup>3</sup> y las asociaciones de la sociedad civil<sup>4</sup>. Sin embargo, pese a ese creciente interés, el fenómeno no se estudia lo suficiente y, sin lugar a duda, no se denuncia lo suficiente, debido a los desafíos excepcionales que plantea en materia de análisis y documentación, así como a las dificultades prácticas que surgen en las operaciones de búsqueda y en la adopción de medidas jurídicas y humanitarias eficaces.

La propia naturaleza del fenómeno de los migrantes desaparecidos implica la participación de distintos países. Por un lado, esa participación abarca distintas jurisdicciones y normativas, y plantea la necesidad de que se adopten medidas especiales de cooperación, como la activación de canales diplomáticos y consulares. Por otro, los familiares de migrantes desaparecidos tienen que sortear obstáculos extraordinarios en sus esfuerzos por dar con el paradero de sus seres queridos y, llegado el caso, obtener justicia y reparación por lo que estos puedan haber padecido. Los obstáculos van desde la imposibilidad de viajar debido a la falta de recursos o documentación hasta la incapacidad de hecho de presentar reclamos o denuncias en otros países, debido a las trabas que impone la legislación nacional, que no reconoce la capacidad procesal de estas personas<sup>5</sup>. El marco jurídico actual y los mecanismos establecidos para facilitar las operaciones de búsqueda y la interposición de denuncias no han demostrado la capacidad de abarcar la dimensión transnacional del fenómeno y de responder a los impedimentos expuestos, lo que obliga a adoptar nuevas herramientas y respuestas innovadoras<sup>6</sup>.

Asimismo, el universo de los migrantes dados por desaparecidos es sumamente complejo: algunos son víctimas de incidentes fatales, calamidades o catástrofes naturales, mientras que otros son víctimas anónimas de naufragios, o también víctimas de delitos, como el tráfico ilícito y la trata de personas, ejecuciones arbitrarias y masacres, y desaparición forzada. Con respecto a esta última cuestión,

- 3 Entre otros, v. los sitios web de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, disponible en [fundacionjusticia.org/](http://fundacionjusticia.org/), y la Secretaría de Migración Mixta Regional, disponible en [www.regionalmms.org](http://www.regionalmms.org).
- 4 En los últimos años, sobre todo en América Central, se han creado varios comités de familiares de migrantes desaparecidos, como el Comité de Familiares de Migrantes Desaparecidos del Progreso, Honduras (COFAMIPRO), el Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos de El Salvador (COFAMIDE) y el Comité de Familiares de Migrantes Desaparecidos del Centro de Honduras (COFAMICENH). Podemos mencionar una iniciativa similar en el Mediterráneo, Terre pour tous (Túnez). En particular, se han establecido varias asociaciones de apoyo para familiares de migrantes desaparecidos en los países de destino, como Carovane Migranti en Italia ([carovanemigranti.org](http://carovanemigranti.org)), el Movimiento Migrantes Mesoamericano, en México y Centroamérica ([movimientomigrantemesoamericano.org/](http://movimientomigrantemesoamericano.org/)) y Caravana Abriendo Fronteras, que se organiza en España, pero que también funciona en Francia, Italia y Grecia. En julio de 2017, el Tribunal Permanente de los Pueblos sobre los Derechos Humanos de los Migrantes y los Refugiados (TPP) lanzó un proceso relativo a las violaciones de los derechos humanos de los migrantes y los refugiados; v. sitio web del TPP, disponible en [transnationalmigrantplatform.net/migrantppt/es/inicio](http://transnationalmigrantplatform.net/migrantppt/es/inicio).
- 5 Relatora Especial del Consejo de Derechos Humanos sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias (Relatora Especial sobre ejecuciones), “Muerte ilícita de refugiados y migrantes”, documento de Naciones Unidas A/72/335, 15 de agosto de 2017, párr. 73.
- 6 Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, “Informe sobre las Desapariciones Forzadas en el contexto de la migración”, documento de Naciones Unidas A/HRC/36/39/Add.2, 28 de julio de 2017, párrs. 77-79. Para obtener más información sobre este informe y el Grupo de Trabajo, v. el artículo de Bernard Duhaime y Adréanne Thibault en este número de la *International Review*.

el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias dedicó una sección de su informe anual publicado en 2016 a las desapariciones forzadas en el contexto de la migración. El documento expone los principales problemas que se detectaron en torno de ese fenómeno<sup>7</sup>. Algunas de las cuestiones que pone de relieve son la migración a raíz de las desapariciones forzadas, la desaparición forzada de migrantes (incluidas las desapariciones forzadas por motivos políticos, los casos de desaparición en el marco de la detención de migrantes o la aplicación de procedimientos de deportación y la desaparición forzada de migrantes en manos de actores privados que operan en nombre del Estado o bien con su aquiescencia, apoyo o consentimiento directos o indirectos), los factores que contribuyen a la desaparición forzada de migrantes y las obligaciones del Estado en el contexto de la desaparición forzada de migrantes<sup>8</sup>. El Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias observó lo siguiente:

No cabe duda de que el carácter transnacional de la migración dificulta a las familias de los migrantes la tarea de obtener información sobre un familiar desaparecido. En muchos casos, parece que no existe un protocolo establecido para que los familiares denuncien una desaparición en el extranjero, en el país en que tuvo lugar el delito. Tampoco hay bancos de datos forenses para registrar ADN relacionado con los desaparecidos ni pruebas que puedan facilitar la búsqueda de sus restos. Si esos mecanismos existen, al parecer suelen resultar poco eficaces, ya que no garantizan que puedan acceder a ellos los familiares que viven en el extranjero. [O]tros obstáculos de tipo más general [...] pueden complicar la búsqueda de la verdad, como las barreras idiomáticas y culturales, la escasa cooperación del país de origen, la corrupción, la falta de recursos financieros, la imposibilidad de viajar al país en que tuvo lugar la desaparición, la falta de acceso a servicios legales eficaces, etc.<sup>9</sup>

Dada la importancia y la complejidad del fenómeno, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias publicó, en 2017, un informe dedicado íntegramente al análisis de las desapariciones forzadas en el contexto de la migración. En él, se plantea un vínculo directo entre la migración y la desaparición forzada, y se denuncia que la comunidad internacional en su conjunto no parecería otorgar la atención necesaria al tema, mientras que los Estados hacen la vista gorda y prefieren trasladar la culpa afuera, adjudicándosela a otro Estado o a una banda delictiva<sup>10</sup>. Es por eso que el Grupo de Trabajo señaló que este fenómeno es una realidad contemporánea que no debe soslayarse ni subestimarse. Recordó que, en virtud del derecho internacional, los Estados tienen la obligación de prevenir,

7 Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, “Informe anual para 2016”, documento de Naciones Unidas A/HRC/33/51, 28 de junio de 2016, párrs. 46-80.

8 *Ibíd.*

9 *Ibíd.*, párrs. 68-69.

10 Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, nota 6, párr. 81.

sancionar y ofrecer una reparación ante la desaparición forzada de migrantes, y las particularidades de la migración activan obligaciones específicas adicionales en las áreas de búsqueda, penalización/investigación, reparación y cooperación internacional<sup>11</sup>.

Mientras que la situación de los migrantes desaparecidos en la región del Mediterráneo ha recibido una atención relativamente mayor<sup>12</sup> y dado origen a algunos proyectos<sup>13</sup> para darle respuesta (principalmente, en relación con la situación específica de los migrantes dados por desaparecidos en altamar), los casos de migrantes de paradero desconocido y víctimas de desaparición forzada en México han sido menos estudiados y documentados.

Este artículo tiene como objetivo analizar la situación de los migrantes dados por desaparecidos o que han sido víctimas de desaparición forzada en México, así como los obstáculos que deben sortear sus familiares, quienes, en su mayoría, residen en países de Centroamérica. También se describen los primeros intentos de brindar respuestas jurídicas y humanitarias eficientes, y de establecer mecanismos eficaces para satisfacer las necesidades de los familiares. Como conclusión, señalamos que la situación actual en México ofrece la oportunidad de comprender más cabalmente las especificidades del fenómeno de los migrantes desaparecidos y examinar las prácticas idóneas, las dificultades prácticas y los inconvenientes más notorios.

Luego de un análisis del alcance y de la naturaleza del fenómeno de la desaparición de migrantes en México, así como de las inquietudes, las observaciones y las recomendaciones manifestadas en este sentido en los últimos años por mecanismos internacionales de derechos humanos, el artículo presenta tres grandes iniciativas emprendidas para hacer frente a este flagelo y brindar respuestas adecuadas a miles de familiares en el continente americano. En primer lugar, se presenta la Comisión Forense, encargada de identificar los restos humanos hallados en fosas comunes en relación con tres masacres cometidas entre 2010 y 2012 en contra de migrantes<sup>14</sup>, y de restituir los restos a los familiares. En segundo lugar, se describen el cometido y el funcionamiento de la recientemente constituida Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes y del Mecanismo de Apoyo Exterior de Búsqueda e Investigación. Estos dos mecanismos se encuentran en una etapa preliminar, en la que intentan dar con maneras eficaces para realizar investigaciones sobre la desaparición forzada de migrantes, entre otras cuestiones, en un contexto transnacional complejo en el que bandas de delincuencia organizada operan a escala internacional. También investigan qué posibilidades existen de adaptar canales diplomáticos y consulares existentes a las especificidades de la situación y de utilizarlos para asistir debidamente a los familiares de migrantes desaparecidos. Este artículo analiza algunos de sus logros más importantes y, hacia

11 *Ibíd.*, párrs. 57, 80. Para un análisis detallado de las obligaciones de los Estados en el contexto de la desaparición forzada de migrantes, v. *ibíd.*, párrs. 58-79.

12 Para consultar textos académicos sobre desapariciones forzadas, v. nota 2.

13 Para consultar proyectos de ONG y organizaciones internacionales, v. nota 1.

14 En los estados de Tamaulipas y de Nuevo León. Más información a continuación.

el final, subraya los desafíos prácticos más importantes que quedan por resolver para dar una respuesta eficaz a las necesidades de los familiares de migrantes desaparecidos.

## Migrantes desaparecidos en México

México es un país de origen, tránsito y destino de migrantes. También es un país de retorno, situación que probablemente se intensificará en el futuro cercano. Los flujos migratorios hacia México y a través de su territorio abarcan a cientos de miles de personas, entre ellas, menores no acompañados, que tienen por destino Estados Unidos y, en menor medida, Canadá<sup>15</sup>. Estos flujos mixtos incluyen solicitantes de asilo, refugiados y víctimas de trata de personas<sup>16</sup>.

Al mismo tiempo, México atraviesa una crisis de derechos humanos<sup>17</sup> caracterizada por torturas<sup>18</sup>, desapariciones forzadas<sup>19</sup> y ejecuciones arbitrarias a gran escala<sup>20</sup>. El panorama se complica aún más a raíz de la circulación de drogas en todo el país a una escala considerable, así como de la existencia de bandas de delincuencia organizada extremadamente violentas, como cárteles que operan a escala regional desde Sudamérica y Centroamérica, cuyo alcance se extiende mucho más allá de las fronteras mexicanas<sup>21</sup>. La corrupción, la infiltración de sectores del gobierno y de las fuerzas armadas, así como la impunidad, se producen

15 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, OEA/SER-L/V.II, doc. 48/114, 30 de diciembre de 2013, párr. 3; Relatora especial sobre ejecuciones, nota 5, párr. 7.

16 CIDH, nota 15, párr. 3.

17 V., entre otros, CIDH, “Informe sobre la situación de los derechos humanos en México”, OEA/SER.L/V/II, doc. 44/15, 31 de diciembre de 2015. Recientemente, la persistencia de una crisis grave en materia de derechos humanos en México fue confirmada en las “Observaciones preliminares del Relator Especial de la ONU sobre la libertad de expresión y el Relator Especial sobre libertad de expresión de la CIDH después de su visita conjunta en México”, 4 de diciembre de 2017, párr. 8, disponible en [www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/Observaciones\\_Preliminares\\_ESP.PDF](http://www.oas.org/es/cidh/expresion/docs/Observaciones_Preliminares_ESP.PDF). V. también Open Society Justice Initiative, “Undeniable Atrocities: Confronting Crimes against Humanity in Mexico”, 2016, disponible en [www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/undenialable-atrocities-2nd-edition-20160808.pdf](http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/undenialable-atrocities-2nd-edition-20160808.pdf). En julio de 2017, una coalición de ONG mexicanas presentó un informe ante la Corte Penal Internacional con el fin de iniciar una investigación sobre la situación; v. Federación Internacional de Derechos Humanos, México: “Asesinatos, desapariciones y torturas en Coahuila de Zaragoza constituyen crímenes de lesa humanidad”, junio de 2017, disponible en <http://www.frayjuandelarios.org/blog/wp-content/uploads/2017/07/com.pdf>.

18 Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (Relator especial sobre la tortura), informe sobre la misión a México, documento de Naciones Unidas A/HRC/28/68/Add.3, 29 de diciembre de 2014, párr. 23.

19 Comité contra la Desaparición Forzada (CED), “Observaciones finales sobre el informe presentado por México”, documento de Naciones Unidas CED/C/MEX/CO/1, 13 de febrero de 2015, párr. 10; WGEID, informe de seguimiento a las recomendaciones formuladas por el Grupo de Trabajo tras sus visitas a México y Timor Leste, documento de Naciones Unidas A/HRC/30/38/Add.4, 11 de septiembre de 2015, párr. 7.

20 Relator Especial sobre ejecuciones, “Informe sobre la misión a México”, documentos de Naciones Unidas A/HRC/26/36/Add.1, 28 de abril de 2014.

21 *Ibid.* párr. 8.

a niveles altísimos<sup>22</sup>. Al conformar un grupo de por sí vulnerable, los migrantes se han vuelto un “blanco fácil” de violencia y abusos, como la desaparición forzada, los secuestros, la explotación, la trata y las ejecuciones<sup>23</sup>.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México (CNDH) denunció la existencia de una práctica de secuestros individuales y masivos de migrantes en México en dos informes exhaustivos publicados en 2009 y 2011, respectivamente<sup>24</sup>. En 2013, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) observó que existe “una situación de secuestros masivos y sistemáticos de migrantes en tránsito por México por parte de organizaciones del crimen organizado, las cuales en algunos casos *actúan bajo la tolerancia o con la participación de ciertas autoridades*”<sup>25</sup>. El hecho de que algunos funcionarios estatales estén involucrados directa o indirectamente (por medio de su apoyo, tolerancia o aquiescencia) en la privación de la libertad de migrantes, seguida del ocultamiento de su paradero, ubica estos casos en la esfera de la desaparición forzada.

En un informe publicado en 2011, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias señaló lo siguiente:

La población migrante es particularmente vulnerable a una desaparición forzada debido a su estatus de indocumentada y la falta de recursos financieros, leyes efectivas, programas destinados a protegerlos o recursos judiciales a su disposición. Muchos de los 150.000 migrantes que viajan a través de México anualmente hacia la frontera norte lo hacen por rutas donde el crimen está presente y donde son fácilmente víctimas de secuestro o extorsión. En 2009, la CNDH reportó el secuestro de 9.578 migrantes en un período de seis meses. Además, reportó que, entre abril y septiembre de 2010, al menos 11.333 migrantes habrían sido secuestrados, principalmente por grupos del crimen organizado. De acuerdo a los informes de la CNDH y otras fuentes, servidores públicos de diferentes instancias, incluyendo al Instituto Nacional de Migración (INM), policías municipales, estatales y federales en algunas ocasiones habrían colaborado con organizaciones delictivas en el secuestro de migrantes, perpetrándose así una desaparición forzada. La CNDH reportó que el 8,9% de

22 V., por ejemplo, “Informe del Relator Especial sobre la tortura”, nota 18, párr. 31; “Informe del Relator Especial sobre ejecuciones”, nota 20, párrs. 9, 11; Relator Especial sobre ejecuciones, informe acerca del seguimiento de su misión a México, documento de Naciones Unidas A/HRC/32/39/Add.2, 6 de mayo de 2016, párrs. 7, 25, 50; Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, informe sobre la misión a México, documento de Naciones Unidas A/HRC/19/58/Add.2, 20 de diciembre de 2011, párrs. 18 y 66.

23 V. CIDH, nota 15.

24 CNDH, “Informe especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes”, 5 de junio de 2009, disponible en [cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2009\\_migra.pdf](http://cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2009_migra.pdf); CNDH, “Informe especial sobre secuestro de migrantes en México”, 22 de febrero de 2011, disponible en [www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2011\\_secmigra.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2011_secmigra.pdf). En 2017, la CNDH publicó un informe especial sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México, que hace alusión a los migrantes víctimas de desaparición forzada, si bien no es el foco principal del documento; v. CNDH, “Informe especial de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sobre desaparición de personas y fosas clandestinas en México”, disponible en [www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/InformeEspecial\\_20170406.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/InformeEspecial_20170406.pdf).

25 CIDH, nota 15, párr. 109 (énfasis propio).

los secuestros documentados en seis meses de 2010 incluyeron la colusión de autoridades gubernamentales. Hasta que se realice una adecuada y completa investigación, no será posible aceptar que todos los secuestros de migrantes sean realizados exclusivamente por grupos del crimen organizado o descartar que no exista participación directa o indirecta de funcionarios públicos<sup>26</sup>.

El Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias denunció el hecho de que no se calificaran los casos de desaparición forzada como tales, sino que, por el contrario, muchas denuncias oficiales hicieran referencia a otros delitos o utilizaran términos genéricos (como “extraviados” o “perdidos”), lo que ha dificultado las operaciones de búsqueda y condenado las investigaciones penales al fracaso<sup>27</sup>. En este sentido, el Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias subrayó que “[s]olo mediante una investigación independiente, imparcial y completa se puede descartar una potencial desaparición forzada. Por ende, el número de casos de desaparición forzada no puede ser establecido a cabalidad sin la debida investigación”<sup>28</sup>.

Debido a la confusión terminológica imperante, es casi imposible determinar el número exacto de migrantes desaparecidos o víctimas de desaparición forzada en México. En efecto, para los familiares que viven en el extranjero, resulta aún más complicado entender en qué categoría deberían registrar a la persona, en caso de que consigan hacerlo: como “víctima de desaparición forzada”, “secuestrado”, “no localizado” o “desaparecido”. La mayoría de estos términos no tienen ninguna correspondencia con las categorías jurídicas existentes y son, más bien, denominaciones populares. En noviembre de 2017, se sancionó finalmente una Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas; esta legislación hace referencia explícita a dos categorías: “personas desaparecidas” y “personas no localizadas”<sup>29</sup>. En virtud de la Ley General, se establecerá un Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas, que absorberá la información hasta entonces distribuida entre los distintos registros a nivel federal y estadual. El grupo de por sí numeroso de migrantes dados por desaparecidos o de los que no se tienen noticias en México abarca a las víctimas de homicidios arbitrarios, cuyos restos mortales no han sido exhumados, identificados y devueltos a los familiares, quienes, en consecuencia, no saben la verdad respecto de qué ocurrió con sus seres queridos. En particular, entre 2010 y 2012, se perpetraron tres masacres en el norte de México (en los estados de Tamaulipas y de Nuevo León), cuyas víctimas fueron, principalmente, migrantes. En agosto de 2010, se encontraron 72 cadáveres

26 Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, nota 22, párr. 69.

27 *Ibíd.* párr. 18.

28 *Ibíd.* párr. 21.

29 Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, 17 de noviembre de 2017 (entrada en vigor: 16 de enero de 2018) (Ley General en Materia de Desaparición de Personas), disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDFP\\_171117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGMDFP_171117.pdf). Para consultar la definición de los términos “desaparecido” y “no localizado”, v. art. 2. XV–XVI.



de migrantes en San Fernando, Tamaulipas<sup>30</sup>. Entre abril y mayo de 2011, en el mismo municipio, se hallaron 47 fosas clandestinas con los restos de 193 personas, entre las cuales había migrantes<sup>31</sup>. En mayo de 2012, se hallaron en Cadereyta, Nuevo León, 49 cadáveres mutilados, algunos de los cuales pertenecían a migrantes de Honduras, de Nicaragua y de Guatemala<sup>32</sup>. Al momento de la redacción de este artículo, esos tres incidentes siguen impunes, si bien hay claros indicios de que hubo funcionarios estatales involucrados en la comisión o el encubrimiento de estos crímenes<sup>33</sup>. Si bien no se han identificado debidamente todos los restos mortales, hoy ya resulta evidente que la mayoría de las víctimas eran migrantes que se trasladaban desde Centroamérica<sup>34</sup>. Aparte de los tres casos mencionados, muchísimos otros migrantes de los que aún no se tiene noticias pueden haber sido víctimas de ejecuciones arbitrarias en México<sup>35</sup>. Los que aún no han sido identificados deben incluirse en la lista de migrantes desaparecidos.

En 2014, el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias y arbitrarias señaló lo siguiente:

Los migrantes indocumentados que transitan por México ponen su vida en grave peligro, aunque es difícil obtener cifras fidedignas sobre el número de migrantes asesinados. Según se informa, existe un vínculo directo entre la desaparición y el asesinato de migrantes, la delincuencia organizada y la complicidad de las fuerzas del orden, los encargados de las investigaciones y otras autoridades<sup>36</sup>.

30 Secretaría de la Marina, “Personal de la Armada de México descubre rancho de presuntos delincuentes en San Fernando, Tamaulipas”, 24 de agosto de 2010, disponible en <http://2006-2012.semar.gob.mx/sala-prensa/comunicados-2010/1436-comunicado-de-prensa-216-2010.html>.

31 Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, “Fosas clandestinas en San Fernando, Tamaulipas”, 2011, disponible en <http://fundacionjusticia.org/47-fosas-con-193-restos-en-san-fernando-tamaulipas/>.

32 Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, “El caso de 49 torsos encontrados en la carretera a Nuevo León”, 2012, disponible en [fundacionjusticia.org/el-caso-de-49-torsos-encontrados-en-la-carretera-de-cadereyta-nuevo-leon/](http://fundacionjusticia.org/el-caso-de-49-torsos-encontrados-en-la-carretera-de-cadereyta-nuevo-leon/).

33 CIDH, nota 15, párrs. 179–183; Jesse Franzblau, “PGR entrega datos sobre participación de policías de San Fernando en masacre de migrantes”, *Animal Político*, 22 de diciembre de 2014, disponible en <https://www.animalpolitico.com/2014/12/policias-de-san-fernando-participaron-en-masacre-de-migrantes-pgr-entrega-datos-del-caso/>.

34 V., por ejemplo, CNDH, “Recomendación sobre la investigación de violaciones graves a los derechos humanos a la seguridad ciudadana y de acceso a la justicia en su modalidad de procuración, en agravio de las 49 personas halladas sin vida en el Municipio de Cadereyta, Nuevo León”, 18 de octubre de 2017, disponible en [http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG\\_008.pdf](http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/ViolacionesGraves/RecVG_008.pdf).

35 Relator Especial sobre ejecuciones, nota 20.

36 *Ibíd.* párr. 74.

Tanto ONG<sup>37</sup> como organizaciones internacionales denuncian cada vez más la gravedad de la situación y la extrema vulnerabilidad de los migrantes desaparecidos en México, además de la respuesta insuficiente de las autoridades estatales.

Ante la cifra récord de delitos cometidos contra migrantes, incluida la desaparición forzada, y el pronunciado aumento del número de migrantes desaparecidos, miles de familiares, en su mayoría habitantes de Centroamérica, hacen lo posible por sacar a la luz la verdad sobre lo ocurrido con sus seres queridos y por obtener justicia y reparación<sup>38</sup>. A lo largo de ese sinuoso camino, se enfrentan a dificultades jurídicas, procesales y administrativas sin precedentes, determinadas, en su mayoría, por la compleja naturaleza transnacional del fenómeno en cuestión y por el hecho de que, desde el extranjero, el acceso a la justicia se complica aún más por obstáculos prácticos, como la necesidad de un visado para ingresar en el país y poder realizar las actividades necesarias, además de las enormes dificultades que implica moverse en una jurisdicción extranjera sin la asistencia adecuada. En México, los familiares de las personas desaparecidas, en general, no reciben respuestas satisfactorias del Estado, las operaciones de búsqueda no dan resultado y la impunidad alcanza niveles insólitos<sup>39</sup>. La situación de los familiares de migrantes desaparecidos es aún peor<sup>40</sup>. En palabras de la CIDH,

[...] la existencia de impedimentos normativos y fácticos conlleva a que el acceso a la justicia se torne ilusorio para los migrantes. La impunidad que suele caracterizar la mayor parte de los delitos y violaciones de los derechos humanos en contra de los migrantes evidencia no solo su vulnerabilidad, sino también la desprotección en la que se encuentran por parte del sistema judicial<sup>41</sup>.

37 V., por ejemplo, Amnistía Internacional, “Falta de justicia a cinco años de una masacre convierte a México en una ‘zona de riesgo’ para migrantes”, 2015, disponible en [www.amnesty.org/es/latest/news/2015/08/mexico-becoming-a-no-go-zone-for-migrants-as-gruesome-massacre-remains-unresolved-five-years-on/](http://www.amnesty.org/es/latest/news/2015/08/mexico-becoming-a-no-go-zone-for-migrants-as-gruesome-massacre-remains-unresolved-five-years-on/); Human Rights Watch, “Mexico’s Disappeared: The Enduring Cost of a Crisis Ignored”, 20 de febrero de 2013, disponible en <https://www.hrw.org/report/2013/02/20/mexicos-disappeared/enduring-cost-crisis-ignored>; Open Society Justice Initiative, nota 17.

38 Relatora Especial sobre ejecuciones, nota 5, párr. 70.

39 Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, “Informe Ayotzinapa”, Ciudad de México, 2015, pp. 347-359; Grupo Interdisciplinario de Expertos Independientes, “Informe Ayotzinapa II”, Ciudad de México, 2016, pp. 555-605. V. también CIDH, *Violencia, niñez y crimen organizado en América*, OEA/SER.L.V/II, doc. 40/15, 11 de noviembre de 2015, párrs. 400-401 (sobre la situación específica de los migrantes, v. párrs. 319-326, 340-342).

40 Cabe señalar que los familiares de migrantes mexicanos desaparecidos se exponen a una situación particularmente difícil y quizá sientan que el hecho de que existan tantos otros familiares de personas desaparecidas en México le resta importancia a su caso. V., entre otros, Caterina Morbiato, “Prácticas resistentes en el México de la desaparición forzada”, *Trace*, n.º 71, 2017; Aaron Nelson y Julysa Sosa, “The Search for Missing Migrants”, *Pulitzer Center*, 24 de julio de 2017, disponible en [www.pulitzercenter.org/reporting/search-missing-migrants](http://www.pulitzercenter.org/reporting/search-missing-migrants); José Ignacio de Alba, “23 migrantes mexicanos, cuatro años desaparecidos y las familias los siguen buscando”, *Animal Político*, 25 de marzo de 2015, disponible en [www.animalpolitico.com/2015/03/23-migrantes-mexicanos-cuatro-anos-desaparecidos-y-las-familias-que-los-siguen-buscando/](http://www.animalpolitico.com/2015/03/23-migrantes-mexicanos-cuatro-anos-desaparecidos-y-las-familias-que-los-siguen-buscando/).

41 CIDH, nota 15, párr. 93.

Uno de los primeros obstáculos evidentes es el lugar de residencia de los familiares, sumado a que suelen provenir de grupos marginales y vivir en condiciones económicas precarias o en zonas alejadas. La presentación de reclamos o denuncias desde su lugar de residencia por medio de canales diplomáticos o consulares ha sido prácticamente imposible hasta el momento, ya que el proceso está atravesado por lagunas y demoras que lo vuelven sumamente ineficiente<sup>42</sup>. Los mecanismos de coordinación vigentes no parecen idóneos para propiciar el cumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados, sobre todo en relación con la búsqueda y la localización de los migrantes desaparecidos y, en caso de fallecimiento, la exhumación, la identificación y el retorno de sus restos<sup>43</sup>. En particular, los familiares de migrantes desaparecidos que viven en el extranjero encuentran severas limitaciones en su acceso a la justicia<sup>44</sup>. Los familiares que tienen previsto viajar a México para reclamar *in loco* y participar directamente en las operaciones de búsqueda o en la realización de investigaciones penales suelen carecer de la documentación necesaria para hacerlo. Por otra parte, se les niega los visados humanitarios temporales que les permitirían ingresar legalmente en territorio mexicano<sup>45</sup>. Incluso cuando logran superar los escollos burocráticos

42 V., entre otros, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y otros, “Informe alternativo presentado al Comité contra la Desaparición Forzada en vista de la adopción de la lista de cuestiones”, mayo de 2014, disponible en [tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT\\_CED\\_ICO\\_MEX\\_17773\\_S.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT_CED_ICO_MEX_17773_S.pdf); Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y otros, “Informe alternativo presentado al Comité contra la Desaparición Forzada en vista del examen del informe de México”, diciembre de 2014, disponible en [tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT\\_CED\\_NGO\\_MEX\\_19217\\_S.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT_CED_NGO_MEX_19217_S.pdf).

43 Con respecto a casos de desaparición forzada, existen convenciones que establecen las obligaciones de los Estados de colaborar en procedimientos penales, en la localización y la liberación de personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, la exhumación y la identificación de los cuerpos, y la devolución de los restos. V. Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas, 20 de diciembre de 2006, arts. 9(2), 11(1), 14, 15, 25(3). La Convención entró en vigor el 23 de diciembre de 2010; México la ratificó el 18 de marzo de 2008 y, de los Estados de Centroamérica más afectados por el movimiento migratorio hacia México, solamente Honduras es Parte, tras haber ratificado la Convención el 1 de abril de 2008. V. también Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, 9 de junio de 1994, en vigor desde el 28 de marzo de 1996 y ratificada, de los Estados analizados en este artículo, por Guatemala, Honduras y México, respectivamente, el 22 de febrero de 2000, el 11 de julio de 2005 y el 9 de abril de 2002. Esta convención establece la obligación de cooperar para “prevenir, sancionar y erradicar la desaparición forzada de personas” (art. I(c)), y prestarse “recíproca cooperación en la búsqueda, identificación, localización y restitución de menores que hubieren sido trasladados a otro Estado o retenidos en este, como consecuencia de la desaparición forzada de sus padres, tutores o guardadores” (art. XII). La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) ha desarrollado el tema de la obligación de los Estados de cooperar ante casos de desaparición forzada, en particular con respecto a la realización de investigaciones, la extradición de sospechosos y la asistencia jurídica recíproca. V. Corte IDH, Goiburú y otros Vs. Paraguay, sentencia, 22 de septiembre de 2006, párrs. 130-132.

44 Ximena Suárez, Andrés Díaz, José Knippen y Maureen Meyer, “El acceso a la justicia para personas migrantes en México: un derecho que existe solo en el papel”, julio de 2017, disponible en [fundacionjusticia.org/cms/wp-content/uploads/2013/06/Accesoalajusticia\\_Versionweb\\_Julio2017.pdf](http://fundacionjusticia.org/cms/wp-content/uploads/2013/06/Accesoalajusticia_Versionweb_Julio2017.pdf).

45 Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios y otros, “Informe de seguimiento presentado al Comité contra la Desaparición Forzada”, febrero de 2017, párr. 49, disponible en [fundacionjusticia.org/cms/wp-content/uploads/2013/06/FINALInformedeseguimientoCED-MEX2017-2.pdf](http://fundacionjusticia.org/cms/wp-content/uploads/2013/06/FINALInformedeseguimientoCED-MEX2017-2.pdf).

y reunir los recursos necesarios para emprender el viaje, los familiares de los migrantes desaparecidos que consiguen llegar a México se enfrentan a lagunas jurídicas en el derecho interno. En particular, su capacidad procesal y su condición de víctimas no han sido reconocidas formalmente, lo que dificulta el reclamo por sus derechos, entre ellos, el derecho a participar activamente en operaciones de búsqueda y vinculadas a investigaciones penales (lo que se conoce en México como *coadyuvancia*)<sup>46</sup>. La designación de un abogado o apoderado en México también se ha vuelto extremadamente difícil, acaso imposible, para familiares de migrantes desaparecidos que viven en el extranjero, a raíz de los obstáculos burocráticos y administrativos que oponen las autoridades mexicanas, en un sistema en el que reina el formalismo<sup>47</sup>.

Mientras que el estado de derecho obliga a respetar determinadas formalidades, la situación de los familiares de personas desaparecidas exige una mayor flexibilidad, dadas las características específicas del fenómeno. Además, el acceso a expedientes que contengan datos e información sobre los avances de las investigaciones relativas a migrantes desaparecidos es uno de los principales problemas que tienen que afrontar los familiares que viven en el extranjero, lo que pone en riesgo su derecho a conocer la verdad, a acceder a la justicia y a una reparación<sup>48</sup>. Para los familiares, la imposibilidad de conseguir información sobre el paradero de sus seres queridos es un gran motivo de angustia y sufrimiento. A menudo, esta situación supone un trato inhumano y un daño a su integridad psicológica<sup>49</sup>. En este caso, la sensación se exagera aún más por la distancia física y las barreras que se presentan a los familiares en cuestiones de orden práctico<sup>50</sup>. Desesperados, algunos familiares deciden abandonar su país de residencia e ingresar en México sin documentos, a menudo por intermedio de traficantes, con lo cual quedan expuestos a los mismos riesgos de seguridad que corren sus seres queridos<sup>51</sup>.

46 Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y otros, “Informe alternativo presentado al Comité contra la Desaparición Forzada en vista de la adopción de la lista de cuestiones”, nota 42, párrs. 81-98. V. también Principios de Naciones Unidas relativos a una eficaz prevención e investigación de las ejecuciones extralegales, arbitrarias o sumarias, recomendadas por el Consejo Económico y Social, res. 1989/65, 24 de mayo de 1989, principio 16, disponible en [www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/executions.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/ProfessionalInterest/executions.pdf).

47 X. Suárez y otros, nota 44; Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y otros, “Informe de seguimiento presentado al Comité contra la Desaparición Forzada”, febrero de 2016, párr. 34, disponible en [tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT\\_CED\\_NGS\\_MEX\\_23956\\_S.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT_CED_NGS_MEX_23956_S.pdf).

48 Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, “Comentario general sobre el derecho a la verdad en relación con las desapariciones forzadas”, en “Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias”, documento de Naciones Unidas A/HRC/16/48, 26 de enero de 2011, párr. 39 (en particular, v. párr. 3 del Comentario General, sobre el derecho de los familiares de las personas desaparecidas a participar de cerca en las investigaciones). El artículo 24(2) de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas reconoce el derecho de las víctimas a conocer la verdad respecto de las circunstancias de la desaparición forzada, los avances y los resultados de la investigación y lo ocurrido con la persona desaparecida.

49 V. por ejemplo, Corte IDH, “Gutiérrez y Familia vs. Argentina”, sentencia, 25 de noviembre de 2013, párrs. 97, 138-139.

50 CIDH, nota 15, párrs. 192, 195.

51 Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, nota 6, párrs. 11, -13.

Con respecto a los restos mortales hallados en las fosas comunes asociadas a las tres masacres antes mencionadas, el acceso a la información sobre el proceso de exhumación e identificación, así como la toma de muestras genéticas resultaron casi imposible para familiares de Centroamérica<sup>52</sup>. Sumado a todo ese suplicio, se registraron casos en los que las autoridades mexicanas cometieron errores en la identificación de restos humanos y devolvieron cadáveres erróneamente identificados a los familiares equivocados<sup>53</sup>. En otros casos, familiares que vivían en Centroamérica recibieron información de que se habían encontrado los restos de sus seres queridos en México (sin precisión respecto de la fiabilidad del proceso de exhumación e identificación llevado a cabo) y que estos serían cremados por motivos higiénicos y de salud pública. Cuando intentaron oponerse al procedimiento ante las autoridades mexicanas, por un lado, porque no tenían ninguna certeza de que la identificación fuera creíble y, por otro, porque la cremación iba en contra de sus costumbres y sus creencias religiosas, les dijeron que carecían de la capacidad procesal correspondiente<sup>54</sup>. En algunos casos, aún con reclamos sin atender, se efectuó la cremación de todas maneras<sup>55</sup>. La mayoría de los familiares que se han visto expuestos a esta forma de revictimización no han logrado obtener, al día de hoy, justicia ni resarcimiento por parte de las autoridades mexicanas por el perjuicio sufrido, y, en casos excepcionales en los que la justicia reconoció sus derechos, aún no se han aplicado las sentencias correspondientes<sup>56</sup>. Estos hechos han generado un clima de desconfianza entre los familiares respecto de las autoridades mexicanas, particularmente los servicios forenses y la Procuraduría General de la República, a

52 Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios y otros, nota 45, párr. 63.

53 Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y otros, “Informe alternativo presentado al Comité contra la Tortura”, mayo de 2012, disponible en [tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/MEX/INT\\_CAT\\_NGO\\_MEX\\_12976\\_S.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/MEX/INT_CAT_NGO_MEX_12976_S.pdf), párrs. 136–150 (referencia al traslado de restos mortales erróneos: párr. 139).

54 Entre otros, podemos citar el caso de Bertila Parada, madre de Carlos Osorio Parada. Osorio Parada salió de El Salvador en marzo de 2011, rumbo a Estados Unidos. La última vez que su madre tuvo noticias de él fue el 26 de marzo de 2011, cuando se hallaba en Monterrey (México), supuestamente a punto de cruzar la frontera. La Sra. Parada denunció la desaparición de su hijo ante las autoridades salvadoreñas. En 2012, recibió una comunicación por medio del Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador en la que se le informaba que se habían localizado los restos de su hijo entre los cadáveres hallados en San Fernando, Tamaulipas, y que iban a ser incinerados. La Sra. Parada expresó su deseo de obtener más información sobre el proceso de identificación y se opuso a la cremación. Para frenar el procedimiento, Parada, representada por una ONG mexicana, apeló ante las autoridades mexicanas. Finalmente, logró que se suspendiera la medida, pero la causa llegó hasta la Suprema Corte de Justicia mexicana en relación con la negativa de reconocer su condición de “víctima” y otorgarle acceso a datos e información sobre los avances de la investigación. No fue sino hasta el 2 de marzo de 2016 que la Suprema Corte mexicana dictó un fallo histórico que otorga el estatuto jurídico de víctimas a familiares de migrantes desaparecidos, con los derechos que eso conlleva. Zorayda Gallegos, “México emite un fallo histórico en el caso de los migrantes masacrados en San Fernando”, *El País*, 3 de marzo 2016, disponible en [internacional.elpais.com/internacional/2016/03/03/mexico/1456968766\\_847064.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/03/03/mexico/1456968766_847064.html).

55 Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y otros, Informe alternativo en vista de la adopción de la lista de cuestiones, nota 42, párrs. 164–170.

56 César Contreras León, “Sentencias que no se cumplen: El derecho de papel y la justicia que no llega”, 18 de septiembre de 2017, disponible en [eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=6904#\\_ftn1](http://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=6904#_ftn1).

los que algunas personas atribuyen falta de capacidad o voluntad para establecer la verdad y realizar investigaciones minuciosas y eficaces<sup>57</sup>.

No solo la legislación vigente en México y los países vecinos no ofrecía respuestas adecuadas, sino también, en algunos casos, las vías tradicionales que brindan los mecanismos internacionales de derechos humanos resultaron insuficientes. Por ejemplo, una ONG mexicana que representa a familiares de migrantes desaparecidos, tanto de México como de Centroamérica, solicitó a la CIDH que dictara medidas cautelares a fin de asegurar la preservación de lugares de sepultura y fosas comunes, y para que se realizaran operaciones de exhumación e identificación de conformidad con las normas internacionales, de modo que los familiares accedan a la posibilidad de conocer la verdad<sup>58</sup>. Dadas las particularidades del fenómeno de los migrantes desaparecidos y su carácter transnacional, los solicitantes pidieron que se analizaran las medidas que deberían adoptar los Estados implicados. La CIDH rechazó el pedido, con el argumento, entre otros, de que las medidas cautelares siempre se dirigían a un Estado a la vez y en situaciones en las que, como mínimo, podía determinarse con antelación la nacionalidad precisa de las personas beneficiarias de esas medidas<sup>59</sup>. Esta negativa puso de relieve una falta de preparación para adaptar las herramientas existentes a las características específicas de la cuestión de los migrantes desaparecidos en un contexto transnacional.

En los últimos años, los mecanismos internacionales de derechos humanos han reconocido de manera creciente la existencia de estos obstáculos y formulado varias recomendaciones a México. En particular, la CIDH le recomendó lo siguiente:

Implementar mecanismos de búsqueda de migrantes desaparecidos, no localizados, secuestrados o bajo cualquier forma de privación de la libertad. Estos mecanismos deben estar coordinados entre todas las entidades federativas, la federación y con los países de origen en Centroamérica y los países de destino, principalmente Estados Unidos [...].

Desarrollar mecanismos de investigación efectivos y coordinados regionalmente que permitan a los migrantes agraviados y a sus familiares, independientemente de su situación migratoria y de donde se encuentren, tener un acceso efectivo a la justicia [...].

57 V., por ejemplo, Red Regional Verdad y Justicia para las Personas Migrantes, *Las personas migrantes como grupo vulnerable*, febrero de 2014, disponible en [fundacionjusticia.org/cms/wp-content/uploads/2013/06/INFORME-RELATOR-EJECUCIONES-EXTRAJUDICIALES-140413.pdf](http://fundacionjusticia.org/cms/wp-content/uploads/2013/06/INFORME-RELATOR-EJECUCIONES-EXTRAJUDICIALES-140413.pdf); CNDH, nota 34.

58 Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, *Migrantes y mexicanos asesinados y desaparecidos en San Fernando, Tamaulipas, México, en relación con Estados Unidos Mexicanos, El Salvador, Guatemala, Ecuador y Honduras*, solicitud de medidas cautelares a la CIDH, 2011 (en poder de la autora).

59 CIDH, carta a los solicitantes de MC-214-11, REF: *Migrantes y mexicanos presuntamente asesinados y desaparecidos en México/Solicitud de medidas cautelares*, 19 de octubre de 2011 (en poder de la autora).

Implementar un mecanismo nacional que facilite el intercambio de información forense sobre restos no identificados de personas mexicanas y centroamericanas desaparecidas en México con los bancos forenses de migrantes desaparecidos que se han desarrollado en la región, tales como los de El Salvador, Guatemala, Honduras, el del estado de Chiapas, así como otros que puedan surgir. Este mecanismo nacional debe integrarse en un mecanismo regional similar que extiende el cruce de información forense entre los países de Centroamérica y Norteamérica. Ambos mecanismos deben contar con la participación de organismos de la sociedad civil en su dirección [...].

Desarrollar instrumentos y mecanismos regionales para combatir las actividades delictivas de las organizaciones delictivas transnacionales involucradas en el secuestro de migrantes, la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes<sup>60</sup>.

Otros órganos internacionales también han formulado recomendaciones similares que subrayan la necesidad de establecer mecanismos específicos capaces de responder al fenómeno en su dimensión transnacional<sup>61</sup>. En particular, el Comité contra la Desaparición Forzada (CED) ha expresado particular preocupación por la situación y recomendado enfáticamente a México:

en cooperación con los países de origen y destino y con la participación de las víctimas y la sociedad civil, redoblar sus esfuerzos con miras a prevenir e investigar las desapariciones de migrantes, perseguir penalmente a los responsables y proteger adecuadamente a los denunciantes, peritos, testigos y defensores. Asimismo, el mecanismo transnacional de búsqueda y acceso a la justicia debería garantizar: a) la búsqueda de las personas migrantes desaparecidas y, en caso de hallarse restos, su identificación y restitución; b) el relevamiento de información *ante mortem* y su integración a la Base de Datos Ante Mortem-Post Mortem<sup>62</sup>; y c) que los allegados de las personas desaparecidas, independientemente del

60 CIDH, nota 15, párr. 409, recomendaciones 14, 15, 27, 39. La CIDH organiza audiencias temáticas periódicas sobre el acceso a la justicia para migrantes en México; v. Organización de los Estados Americanos, "Audiencias y otros eventos públicos de la CIDH", disponible en [www.oas.org/es/cidh/audiencias/TopicsList.aspx?Lang=es&Topic=20](http://www.oas.org/es/cidh/audiencias/TopicsList.aspx?Lang=es&Topic=20).

61 V., Informe del Grupo de trabajo sobre el Examen periódico universal, documento de Naciones Unidas A/HRC/25/7, 11 de diciembre de 2013, párrs. 148.58, 148.79, 149.89, 148.131, 148.146, 148.173, 148.174, 148.175, 148.176; Relator Especial sobre ejecuciones, nota 20, párr. 74, Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, nota 22, párrs. 62, 69-70, 110.

62 En 2008, el CICR publicó una base de datos *ante mortem/post mortem* (AM/PM); v. CICR, "Ante-Mortem/Post-Mortem Database: An Information Management Application for Missing Persons/Forensic Data", disponible en [www.icrc.org/eng/assets/files/2013/ampm-database-information-sheet-icrc-2012.pdf](http://www.icrc.org/eng/assets/files/2013/ampm-database-information-sheet-icrc-2012.pdf). Desde 2014, el CICR apoya a las autoridades mexicanas en la aplicación de la base de datos AM/PM; v. CICR, "Actions and Results - Mexico", enero-agosto de 2014, disponible en <https://tinyurl.com/y7ow6lvq>. V. también Ute Hofmeister, Shuala Martin, Carlos Villalobos, Juliana Padilla and Oran Finegan, "The ICRC AM/PM Database: Challenges in Forensic Data Management in the Humanitarian Sphere", *Forensic Science International*, vol. 279, 2017.

lugar en el que residan, tengan la posibilidad efectiva de obtener información y participar de las investigaciones y búsqueda de las personas desaparecidas<sup>63</sup>.

De lo anterior se desprende que los mecanismos existentes en México a cargo de la búsqueda de personas desaparecidas, así como de las investigaciones pertinentes, no eran suficientes para lograr los resultados esperados. Han demostrado no estar a la altura de la complejidad sin precedentes que caracteriza los casos de migrantes desaparecidos debido a la falta de recursos humanos y materiales necesarios, así como a su incapacidad de cumplir los principios internacionales de diligencia debida<sup>64</sup>. Surgió la necesidad de contar con órganos nuevos, de carácter y alcance regional y transnacional. A partir de las reiteradas recomendaciones formuladas por organizaciones internacionales de derechos humanos y campañas de sensibilización impulsadas por ONG mexicanas y comités de familiares de migrantes desaparecidos de Centroamérica<sup>65</sup> entre 2013 y 2016, finalmente México estableció tres mecanismos con el fin de dar respuestas eficaces de índole humanitaria, forense, jurídica y procesal contemplando como corresponde el carácter transnacional de las desapariciones forzadas y la necesidad de emprender esfuerzos coordinados regionalmente.

## La Comisión Forense

Luego de las tres masacres contra migrantes que hemos mencionado, quedaron en evidencia los problemas relativos a la exhumación e identificación de los restos mortales y su devolución a los familiares en el extranjero. Sumado a ello, a raíz de las identificaciones erróneas que se habían producido, se generó una sensación de desconfianza hacia las autoridades mexicanas y los canales consulares y diplomáticos pertinentes. Frente a esta situación, por iniciativa de organizaciones de la sociedad civil de México, Honduras, El Salvador y Guatemala<sup>66</sup>, se estableció, en agosto de 2013, una comisión forense a cargo de exhumar, identificar y restituir los restos mortales ubicados en los lugares de sepultura asociados a las tres masacres.

El convenio que establece la Comisión Forense para la identificación de restos humanos en San Fernando y en Cadereyta fue suscrito por la Procuraduría General de la República de México, el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF), comités de familiares de migrantes desaparecidos y algunas ONG de

63 CED, nota 19, párr. 24.

64 CIDH, nota 15, párrs. 182-199, 247-248.

65 *Ibid.*, párrs. 192, 208. V. también Olga Aikin y Alejandro Anaya Muñoz, “Crisis de derechos humanos de las personas migrantes en tránsito por México: Redes y presión transnacional”, *Foro Internacional*, vol. 53, n.º 1, 2013. Se realizó un cortometraje en el marco de la campaña “Por un mecanismo transnacional de justicia para migrantes”, que está disponible en [www.youtube.com/watch?v=MeewNACYVOQ](http://www.youtube.com/watch?v=MeewNACYVOQ).

66 Las organizaciones que intervinieron fueron COFAMIDE, COFAMIPRO, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, la Casa del Migrante de Saltillo, el Centro Diocesano de Derechos Humanos Fray Juan de Larios, 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 y el Foro Nacional para la Migración en Honduras.



El Salvador, Honduras, Guatemala y México<sup>67</sup>. La composición mixta de este órgano y la participación activa de la sociedad civil desde las primeras etapas de su concepción, así como la cooperación entre expertos forenses tanto independientes como designados por el Estado (como el EAAF) con el objetivo de devolver la confianza en las autoridades a los familiares de los migrantes desaparecidos representan una novedad importante<sup>68</sup>. Según lo dispuesto en los artículos 4-9 y 15 del convenio, la Procuraduría General de la República y el EAAF están a cargo de los aspectos científicos, mientras que las organizaciones de la sociedad civil brindan datos e información, y los comités de familiares facilitan el establecimiento del contacto con familiares de migrantes desaparecidos.

En particular, incluso antes de que se instituyera la Comisión Forense, el EAAF había dedicado esfuerzos al establecimiento de bases de datos genéticos, denominadas “bancos de datos forenses de personas migrantes no localizadas o desaparecidas”, en El Salvador, Honduras y Chiapas (México)<sup>69</sup>. Estas bases de datos reúnen información recopilada por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, como comités de familiares de migrantes desaparecidos, instituciones nacionales de derechos humanos, procuradurías generales de los distintos países, servicios consulares y diplomáticos, ministerios de asuntos exteriores y el EAAF<sup>70</sup>. La recopilación sistemática de muestras de ADN en morgues en los países correspondientes puede facilitar los operativos de búsqueda, descubrimiento e identificación a partir del cruce de perfiles genéticos<sup>71</sup>. La existencia de una base más amplia de cotejo aumenta las posibilidades de identificación.

Si bien el cometido actual de la Comisión Forense abarca únicamente la exhumación y la identificación de restos vinculados a las tres masacres de migrantes<sup>72</sup>, desde su constitución, ha procurado establecer prácticas idóneas en el proceso de exhumación, identificación, devolución de restos mortales y notificación a los familiares<sup>73</sup>. El establecimiento de protocolos de ese tipo debería ser beneficioso para las autoridades participantes, en vista de los otros miles de

67 Texto oficial del Convenio de Colaboración para la Identificación de Restos Localizados en San Fernando, Tamaulipas y en Cadereyta, Nuevo León, 22 de agosto de 2013, disponible en [fundacionjusticia.org/proyectos-home/texto-oficial-del-convenio-de-colaboracion-para-laidentificacion-de-restos-localizados-en-san-fernando-tamaulipas-y-en-cadereyta-nuevo-leon/](http://fundacionjusticia.org/proyectos-home/texto-oficial-del-convenio-de-colaboracion-para-laidentificacion-de-restos-localizados-en-san-fernando-tamaulipas-y-en-cadereyta-nuevo-leon/).

68 CIDH, nota 15, párrs. 173, 234 y 322. V. también Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (CMW), observaciones finales sobre México, documento de Naciones Unidas CMW/C/MEX/CO/3, 13 de septiembre de 2017, párr. 31; Olivier Dubois y Rocío Maldonado de la Fuente, “La violencia armada y los desaparecidos en México y Centroamérica”, *Humanitarian Exchange*, n.º 69, 2017.

69 CIDH, nota 15, párrs. 199-204.

70 *Ibid.*; Convenio sobre la comisión forense, nota 67, arts. 12, 14.

71 CIDH, nota 15, párrs. 199-204.

72 El propio título del convenio por el cual se establece la Comisión Forense menciona la “colaboración para la identificación de restos localizados en San Fernando, Tamaulipas y en Cadereyta, Nuevo León”; v. Convenio de establecimiento de la Comisión Forense, nota 67. V. más adelante sobre los intentos actuales por seguir ampliando el cometido de la Comisión Forense.

73 *Ibid.*, arts. 4, 9; CIDH, nota 15, párrs. 207-208, 322.

casos de restos sin identificar, no solo en relación con migrantes o muertes en masa<sup>74</sup>.

La Comisión Forense ha logrado resultados significativos desde que fue establecida: definió un procedimiento estandarizado para la recopilación de datos, el análisis de ADN, el respeto por la cadena de custodia y la notificación sobre la identificación de los restos de un migrante desaparecido a los familiares de manera digna, de modo que ofrezca certidumbre y evite, en la medida de lo posible, la retraumatización<sup>75</sup>. Entre los varios aspectos interesantes del proceso, es llamativo cómo se han invertido los roles: ante la necesidad de realizar entrevistas, reunir muestras de ADN o notificar sobre una identificación, ya no es responsabilidad de los familiares viajar a México, sino que los actores institucionales y el EAAF son los que deben viajar al país de origen de la persona migrante<sup>76</sup>. Lo mismo ocurre con la devolución de los restos debidamente identificados<sup>77</sup>. Las autoridades mexicanas son las encargadas de adoptar todas las medidas necesarias, entre ellas, la emisión de documentación y visados humanitarios, así como de sufragar los gastos correspondientes, para facilitar la presencia de familiares de migrantes desaparecidos en México, cuando existan circunstancias excepcionales que lo requieran<sup>78</sup>. Se ha informado al respecto a los canales consulares y diplomáticos pertinentes, que están adaptando su sistema tradicional para facilitar este proceso<sup>79</sup>.

Estamos ante un cambio de paradigma que ha contribuido en gran medida a disminuir el trauma psicológico y la carga material para los familiares de migrantes desaparecidos, así como a restablecer la confianza en las autoridades. No obstante, el funcionamiento de la Comisión Forense y el desarrollo del proceso aún presentan inconvenientes, que se analizarán a continuación.

74 En 2017, el gobierno mexicano reconoció la desaparición de más de 32.000 personas; v. “México, el país donde hay más de 32.000 desaparecidos”, *CNN Español*, 13 de septiembre de 2017, disponible en [cnnspanol.cnn.com/2017/09/13/mexico-el-pais-donde-hay-mas-de-32-000-desaparecidos/#0](http://cnnspanol.cnn.com/2017/09/13/mexico-el-pais-donde-hay-mas-de-32-000-desaparecidos/#0). Al mes de febrero de 2018, el número de personas registradas en el Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas se elevaba a 35.410; v.: [secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/datos-abiertos.php](http://secretariadoejecutivo.gob.mx/rnped/datos-abiertos.php).

75 A finales de agosto de 2017, la Comisión Forense había identificado a 68 personas, aunque el número de notificaciones es apenas inferior, debido a que algunas están programadas para que se cursen próximamente. V. Asociación de Familiares de Migrantes Desaparecidos de Guatemala y otros, *Informe ante la CMW*, agosto de 2017, párr. 86, disponible en [tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/MEX/INT\\_CMW\\_NGO\\_MEX\\_28672\\_S.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/MEX/INT_CMW_NGO_MEX_28672_S.pdf). El 4 de septiembre de 2013, la Comisión Forense aprobó un Protocolo para la notificación de identificación de restos de personas localizados en San Fernando, Tamaulipas y en Cadereyta, Nuevo León (Protocolo para la notificación), disponible en <https://tinyurl.com/y9ftx8pt>.

76 *Ibíd.*; Convenio de creación de la Comisión Forense, nota 67, arts. 4 y 9. V. también Protocolo para la notificación, nota 75, art. VII.

77 Protocolo para la notificación, nota 77, art. VII.

78 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley de Migración, 25 de mayo de 2011, arts. 41 y 52, disponible en [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lmigra.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lmigra.htm); Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Ley General de Víctimas, 9 de enero de 2013, arts. 7. XI, 120.VII, disponible en [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV\\_030117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV_030117.pdf); Ley General en Materia de Desaparición de Personas, nota 29, Art. 53.XVIII.

79 Ley General de Víctimas, nota 78, arts. 107, 112.

## La Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes y el Mecanismo de Apoyo Externo para la Búsqueda y la Investigación

Antes del establecimiento de la Comisión Forense, la CIDH había resuelto que las autoridades mexicanas habían incumplido sus obligaciones internacionales, no solo en cuanto a la búsqueda de migrantes desaparecidos, sino también con respecto a la realización de investigaciones eficaces que pudieran contribuir a la identificación de los responsables de los delitos correspondientes, así como a su enjuiciamiento y sanción<sup>80</sup>. Por lo tanto, además del establecimiento de un mecanismo a cargo de tratar los aspectos científicos y forenses, y de dar respuestas humanitarias a los familiares de los migrantes desaparecidos, persistía la necesidad de fundar un órgano similar a cargo de emprender investigaciones penales con el objetivo de identificar a los responsables de delitos cometidos en perjuicio de migrantes y que pudiera tratar con bandas transnacionales de delito organizado. Asimismo, a raíz de las recomendaciones formuladas a México por diversos órganos internacionales de derechos humanos, también surgió la necesidad de establecer un canal eficaz de comunicación y coordinación entre las distintas autoridades, los estados y los familiares<sup>81</sup>.

Para responder a estas exigencias, el 16 de diciembre de 2015, la Procuraduría General de la República adoptó un acuerdo por el cual se establece una Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes (Unidad de Investigación) y un Mecanismo de Apoyo Exterior de Búsqueda e Investigación (Mecanismo de Apoyo Exterior)<sup>82</sup>.

La Unidad de Investigación depende de la Subprocuraduría de Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios a la Comunidad. Entre sus competencias, están facilitar el acceso a la justicia y a una reparación efectiva para los migrantes y sus familiares; acometer la búsqueda de migrantes desaparecidos o víctimas de desaparición forzada; investigar y enjuiciar a los responsables de delitos contra migrantes; y dirigir, supervisar y coordinar las acciones destinadas a otorgar una reparación a los migrantes y a sus familiares por el daño sufrido<sup>83</sup>. La labor de la Unidad de Investigación estará facilitada por el Mecanismo de Apoyo Exterior, que tiene como objetivo posibilitar, a través de los canales consulares y diplomáticos pertinentes, que los familiares de migrantes desaparecidos accedan a las autoridades mexicanas competentes (administrativas, judiciales o de apoyo social) y entablen una comunicación con ellas a fin de resolver el caso de sus seres queridos, directamente desde su país de residencia<sup>84</sup>. El Mecanismo de Apoyo

80 CIDH, nota 15, párrs. 182-199, 247-248.

81 CED, nota 19, párr. 24; CMW, nota 68, párrs. 31-32. V. más arriba sobre la identificación de falencias actuales y las recomendaciones correspondientes en general.

82 "Acuerdo A/117/15 por el que se crea la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes y el Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación y se establecen sus facultades y organización", 18 de diciembre de 2015, disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5420681&fecha=18/12/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5420681&fecha=18/12/2015).

83 *Ibíd.*, arts. 1, 6.

84 *Ibíd.* art. 8.

Exterior, por su parte, tiene como objetivo funcionar como un canal a través del cual los familiares de migrantes desaparecidos pueden recibir información sobre el avance de la investigación y participar de cerca en las operaciones de búsqueda y, cuando corresponda, en la identificación de los responsables de delitos cometidos contra sus seres queridos<sup>85</sup>. Además, el Mecanismo se encarga de hacer todo lo posible por que los familiares de los migrantes desaparecidos definidos como víctimas según la Ley General de Víctimas de México del 9 de enero de 2013 puedan obtener medidas de apoyo social (como asistencia médica y psicológica) y reparación directamente en su país de residencia<sup>86</sup>. El Mecanismo de Apoyo Exterior también se propone ayudar a los familiares de migrantes desaparecidos en el proceso de elección de un representante legal en México<sup>87</sup>.

El acuerdo por el que se crean los dos órganos fue aprobado en diciembre de 2015. La Unidad de Investigación comenzó su labor a finales de febrero de 2016, y el Mecanismo de Apoyo Exterior se aplicó por primera vez hacia mediados de 2016, tras la aprobación de las directrices que rigen su funcionamiento, en septiembre de 2016<sup>88</sup>.

La Unidad de Investigación y el Mecanismo de Apoyo Exterior fueron concebidos y configurados en el marco de un proceso participativo al cual, desde el comienzo, han contribuido activamente las asociaciones de la sociedad civil y los comités de familiares de migrantes desaparecidos<sup>89</sup>. Como han surgido obstáculos en el funcionamiento de la Unidad y del Mecanismo, la sociedad civil ha reclamado más consultas en su afán de aumentar su participación en las decisiones y en el fortalecimiento del proceso<sup>90</sup>.

## Los inconvenientes de los tres mecanismos y los desafíos de cara al futuro

Las instituciones internacionales de derechos humanos consideran el establecimiento de la Comisión Forense, de la Unidad de Investigación y del Mecanismo de Apoyo Exterior como un avance positivo<sup>91</sup>. Sin embargo, se ha señalado que aún existen deficiencias y áreas susceptibles de mejora<sup>92</sup>.

85 Ibid. art. 11.

86 Ley General de Víctimas, nota 78, arts. 8, 9, 21, 34; Protocolo para la notificación, nota 77, art. 9.

87 Acuerdo por el que se crea la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes y el Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación, nota 82. art. 11(5).

88 Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes, *Primer informe estadístico*, 2017, disponible en [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/241119/UIDPM-1er\\_Informe\\_Estadi\\_stico\\_FINAL\\_ahora\\_si.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/241119/UIDPM-1er_Informe_Estadi_stico_FINAL_ahora_si.pdf).

89 Ibid., pág. 4, 10, 31.

90 Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios y otros, nota 45, párr. 34, 106.

91 V., entre otros, CED, *Informe sobre el seguimiento de las observaciones finales*, documento de Naciones Unidas CED/C/11/2, 8 de noviembre 2016; y Grupo de Trabajo sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, nota 19.

92 CMW, nota 68, párrs. 31-32. V. también Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), *Denunciando delitos cometidos contra migrantes en México desde el extranjero*, 12 de abril de 2017, disponible en <https://www.wola.org/es/analisis/denunciando-delitos-cometidos-contra-migrantes-en-mexico-desde-el-extranjero/>.

Desde que la Comisión Forense inició su labor, la sociedad ha reclamado constantemente que se amplíe su cometido para contemplar otros hechos, además de las tres masacres contra migrantes que tuvieron lugar entre 2010 y 2012<sup>93</sup>. Por un lado, esta ampliación podría aumentar las posibilidades de identificación: cuantos más restos mortales y muestras de ADN estén disponibles para el cotejo de perfiles genéticos, más posibilidades habrá de identificar los cadáveres y dar a conocer la verdad a los familiares. En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil han subrayado que, como mínimo, es indispensable que se agreguen a los casos que trata la Comisión Forense los casos registrados en estados mexicanos de los que se sabe que forman parte de las rutas migratorias hacia Estados Unidos<sup>94</sup>. Por otro lado, las asociaciones de familiares de mexicanos desaparecidos reclaman que la Comisión Forense también trate sus casos, con el argumento de que así tendrían más posibilidades de dar con el paradero de sus seres queridos y obtener una mayor fiabilidad, gracias a la aplicación de estándares elevados y la intervención de expertos forenses independientes<sup>95</sup>.

Al momento de la redacción de este artículo, no se ha procedido a analizar la modificación y la ampliación del cometido de la Comisión Forense pese al interés manifestado en ese sentido por la Procuraduría General de la República<sup>96</sup>. A ello debe sumarse la ausencia de medidas y esfuerzos coordinados a nivel del Estado, ya que aún no se ha aprobado ni un mapa ni una base de datos que comprendan todos los lugares de sepultura clandestinos y fosas comunes en México, mucho menos un programa nacional de exhumación de los restos allí encontrados. La ausencia de estrategia nacional referida al tema también obstaculiza la posibilidad de comprender y dar respuesta a los patrones delictivos y a los problemas en toda su dimensión. En este sentido, las operaciones de búsqueda y la labor forense aún se caracterizan por un alto nivel de fragmentación que termina reduciendo el porcentaje de identificación e, incluso, puede agravar el sufrimiento y la angustia de

93 Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios y otros, *Informe de seguimiento presentado al Comité contra la Desaparición Forzada*, nota 46, párrs. 86-89.

94 *Ibid.*

95 *Ibid.* Si bien aún se analiza la idea de ampliar de manera estructural y general el cometido de la Comisión Forense para que abarque otros casos, además de los de migrantes desaparecidos, puede registrarse un avance importante en el estado de Coahuila, donde, el 18 de diciembre de 2016, con apoyo del CICR, se aprobó una nueva ley relativa a la exhumación, la identificación y la devolución de restos mortales, disponible en [http://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes\\_Coahuila/coa246.pdf](http://congresocoahuila.gob.mx/transparencia/03/Leyes_Coahuila/coa246.pdf). Esta ley concede a los familiares de personas desaparecidas la posibilidad de designar expertos forenses independientes capaces de participar en el proceso de exhumación e identificación, y de hacer un seguimiento de las operaciones emprendidas por las autoridades estatales en caso de duda (v. arts. 13, 40, 100).

96 La única ampliación del cometido de la Comisión Forense se produjo el 8 de abril de 2014, cuando las procuradurías de los estados de Tamaulipas y de Nuevo León, respectivamente, firmaron el acuerdo constitutivo de la Comisión (nota 67). No obstante, esa ampliación sigue estando vinculada a las tres masacres de migrantes debido a la competencia de las dos autoridades mencionadas que concurre con la de la Procuraduría General de la República en el plano federal. Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios y otros, *Informe de seguimiento presentado al Comité contra la Desaparición Forzada*, nota 45, párrs. 86-89; y Asociación de Familiares de Migrantes Desaparecidos de Guatemala y otros, nota 75, párr. 93.

los familiares<sup>97</sup>. Se necesitan recursos humanos y financieros adecuados para dar una respuesta eficaz, sobre todo a la luz del estremecedor número de fosas comunes y restos humanos hallados recientemente en algunos estados mexicanos<sup>98</sup>.

Pese a la adopción, por la Comisión Forense, del Protocolo para la notificación de identificación de restos de personas localizados en San Fernando, Tamaulipas, y en Cadereyta, Nuevo León<sup>99</sup>, se registraron casos de incumplimiento en 2014 y 2015, lo que produjo tensiones y una retraumatización de los familiares. Por ejemplo, en julio de 2014, la Comisión Forense llevó a cabo las primeras notificaciones de identificación de restos humanos de once migrantes hondureños entre los cadáveres hallados en Cadereyta y en San Fernando<sup>100</sup>. En esa oportunidad, la evidente falta de comunicación y coordinación entre las autoridades hondureñas y mexicanas ocasionó demoras en la repatriación de los restos humanos y la filtración de datos a la prensa, por lo cual se hicieron públicas algunas noticias antes de que los familiares recibieran la debida notificación<sup>101</sup>. Asimismo, las autoridades propusieron organizar una ceremonia en los cuarteles de la Fuerza Aérea Hondureña con motivo de la restitución de los restos, con la presencia de medios de comunicación. No se consultó previamente a los familiares, quienes se opusieron con vehemencia a la propuesta por considerarla innecesariamente exagerada y traumatizante, e indicaron que habrían preferido un evento más íntimo. Surgieron más problemas cuando los familiares intentaron coordinar con las autoridades el traslado de los restos mortales a sus localidades de origen y reclamaron los gastos ante la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, la institución competente según la ley<sup>102</sup>. Estos primeros casos de prueba pusieron de relieve la tendencia de las autoridades consulares y diplomáticas, así como de la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, de aplicar con rigidez los esquemas y protocolos tradicionales que no se corresponden con la realidad de los migrantes desaparecidos ni con las necesidades de los familiares. Últimamente, se han registrado ejemplos en ese sentido<sup>103</sup> que subrayan la necesidad de dejar

97 Asociación de Familiares de Migrantes Desaparecidos de Guatemala y otros, nota 75, párr. 87-92.

98 “¿Ocultan en Coahuila el mayor campo de exterminio de México, con miles de restos humanos?”, *Sin Embargo*, 7 de octubre de 2016, disponible en [www.sinembargo.mx/07-10-2016/3101385](http://www.sinembargo.mx/07-10-2016/3101385).

99 V. nota 75.

100 Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y otros, “Informe alternativo en vista del examen del informe de México”, nota 42, párrs. 82-85.

101 COFAMIPRO, COFAMICENH, “Informe ante la CMW”, abril de 2015, disponible en [tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/HND/INT\\_CMW\\_JCS\\_HND\\_20029\\_S.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/HND/INT_CMW_JCS_HND_20029_S.pdf), párrs. 23-27. V. también Honduprensa, “Cancillería recibe cuerpos de hondureños víctimas de masacre en Cadereyta”, 23 de julio de 2014, disponible en [honduprensa.wordpress.com/2014/07/23/cancilleria-recibe-cuerpos-de-hondurenos-victimas-de-masacre-en-cadereyta/](http://honduprensa.wordpress.com/2014/07/23/cancilleria-recibe-cuerpos-de-hondurenos-victimas-de-masacre-en-cadereyta/).

102 Ley General de Víctimas, nota 78, art. 31. V. Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y otros, “Informe alternativo en vista del examen del informe de México”, nota 43, párr. 97; COFAMIPRO y COFAMICENH, nota 101, párr. 23.

103 Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y otros, nota 47, párrs. 37-38.

atrás formalidades burocráticas excesivamente rígidas<sup>104</sup> y de adaptar el proceso a la compleja realidad para seguir aumentando la cooperación y la comunicación regionales.

Mientras que el establecimiento de la Unidad de Investigación y el Mecanismo de Apoyo Exterior tenía como objetivo, precisamente, la superación de algunos de esos obstáculos, esas estructuras también exhiben algunas limitaciones y dificultades prácticas. En primer lugar, la Unidad de Investigación tiene una relativa escasez de personal (actualmente cuenta con trece fiscales, ninguno de los cuales tiene experiencia en delitos contra migrantes o de carácter transnacional)<sup>105</sup>, sobre todo si consideramos la magnitud de las tareas que tiene a su cargo. Hasta hoy, el funcionamiento de la Unidad de Investigación se asemeja en gran medida a la de otras unidades de la Procuraduría General de la República, ya que se basa, principalmente, en la recopilación de pruebas documentales y no se vale de investigaciones *in loco* ni de un análisis integral del contexto y de los patrones delictivos transnacionales<sup>106</sup>. Además, la Unidad de Investigación no tiene acceso a ningún mecanismo estructurado de coordinación con otras autoridades mexicanas (como la Comisión de Apoyo a las Víctimas) que se ocupe del tema de los familiares de migrantes desaparecidos en los países de origen<sup>107</sup>.

Si bien ha comenzado a reunir reclamos de familiares de migrantes desaparecidos a través de los consulados y de las embajadas de México en Honduras, El Salvador y Guatemala<sup>108</sup>, el Mecanismo de Apoyo Exterior se ve afectado por algunas limitaciones materiales. En primer lugar, la autoridad a cargo de recopilar esos reclamos y coordinar el proceso es un agregado de la Procuraduría General de la República; actualmente, el único agregado de ese órgano para Centroamérica se encuentra en Guatemala<sup>109</sup>. Eso implica que, cada vez que haya que emprender acciones relacionadas con la Unidad de Investigación y el Mecanismo de Apoyo Exterior en países como El Salvador y Honduras, el agregado debe viajar hasta el lugar y hacerse cargo de toda la organización práctica y logística. A nivel práctico, esta configuración coloca la situación en el mismo nivel que antes del establecimiento del Mecanismo de Apoyo Exterior. Mientras que el objetivo de este último era, precisamente, acelerar el proceso de recopilación y transferencia de datos y reclamos entre los distintos países, el registro de reclamos y su traspaso formal a México aún lleva meses. En consecuencia, la labor de la Unidad de Investigación

104 Se han registrado casos de familiares que viven en Centroamérica a quienes se les ha solicitado demostrar la titularidad de una cuenta bancaria en México para recibir el reembolso de los gastos de sepultura, lo que revela la incoherencia del proceso, que para los familiares es excesivamente complicado y, en algún punto, conducente a una retraumatización. V. Asociación de Familiares de Migrantes Desaparecidos de Guatemala y otros, nota 75, párr. 97.

105 Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes, nota 88, p. 14. V. también Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios y otros, nota 45, párr. 43.

106 Asociación de Familiares de Migrantes Desaparecidos de Guatemala y otros, nota 75, párr. 42-69.

107 Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios y otros, nota 45, párrs. 46, 48; y Asociación de Familiares de Migrantes Desaparecidos de Guatemala y otros, nota 75, párr., nota 75, párr. 72.

108 Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes, nota 88, p. 23.

109 Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios y otros, nota 45, párr. 45.

se desacelera, y el objeto y la finalidad del Mecanismo de Apoyo Exterior parecen estar en riesgo.

La segunda gran limitación de los dos mecanismos es que los familiares de migrantes desaparecidos no tienen debidamente asegurado el acceso a medidas de apoyo social y reparación. De hecho, se enfrentan, principalmente, a inconvenientes burocráticos en el ejercicio de estos derechos en sus respectivos países de residencia y con frecuencia se les solicita viajar a México<sup>110</sup>, con todas las dificultades prácticas, con frecuencia insuperables, que eso conlleva. Asimismo, se ha señalado que la recopilación de reclamos por medio del Mecanismo de Apoyo Exterior hasta el momento no ofrece garantías sólidas en cuanto a la protección de víctimas, testigos y sus familiares, en particular con respecto a la confidencialidad de los datos sensibles<sup>111</sup>. Esta situación es particularmente preocupante porque los familiares y los testigos suelen vivir cerca de los traficantes o miembros de bandas delictivas o cárteles, que podrían estar involucrados en la desaparición de su ser querido.

Por último, las embajadas y los consulados de México en el continente americano aún no están plenamente al tanto de la existencia del Mecanismo de Apoyo Exterior y de su cometido<sup>112</sup>. Este desconocimiento, en última instancia, debilita el uso del Mecanismo y obliga a los familiares de los migrantes desaparecidos a sortear los obstáculos que el Mecanismo debiera eliminar.

Es evidente que el establecimiento de la Comisión Forense, de la Unidad de Investigación y del Mecanismo de Apoyo Exterior debe considerarse como un primer paso y, aparentemente, un paso en el sentido correcto. Sin embargo, queda mucho por hacer.

## Conclusión

El ejemplo de los mecanismos establecidos para dar respuesta al fenómeno de los migrantes desaparecidos en México y sus países vecinos evidencia que el tratamiento eficaz de la cuestión de los migrantes desaparecidos y sus familiares plantea desafíos particulares y exige respuestas innovadoras.

En primer lugar, el alcance transnacional del fenómeno requiere, necesariamente, que se establezcan mecanismos de búsqueda, apoyo e investigación que sean superadores de los enfoques nacionales tradicionales y capaces de aumentar el nivel de cooperación entre las autoridades estatales, con miras a dar respuestas humanitarias, forenses, jurídicas y judiciales eficaces que satisfagan las necesidades de los familiares. Estos mecanismos deben estar adaptados a los contextos regionales específicos en los que operan, lo que implica tener en cuenta como corresponde las peculiaridades de los flujos migratorios en entornos geopolíticos específicos.

110 *Ibid.*, párr. 48.

111 Asociación de Familiares de Migrantes Desaparecidos de Guatemala y otros, nota 75, párr. 73.

112 Centro Diocesano para los Derechos Humanos Fray Juan de Larios y otros, nota 45, párr. 65; Asociación de Familiares de Migrantes Desaparecidos de Guatemala y otros, nota 75, párr. 72; y WOLA, nota 92.



En segundo lugar, la recopilación, la transmisión y el análisis de datos, así como las medidas pertinentes establecidas para dar con el paradero de los migrantes desaparecidos deben mejorarse, estandarizarse y coordinarse más eficazmente. No deberían limitarse a la documentación de las muertes, sino que deben ocuparse también de la recopilación y la circulación de información que pueda utilizarse para ayudar a que los familiares encuentren a sus seres queridos.

En tercer lugar, la cuestión de los migrantes desaparecidos no debería abordarse sin considerar el posible papel que desempeñan las bandas de delito organizado que operan a escala mundial. Ese enfoque exige la adopción de medidas de protección contra los malos tratos y la intimidación para familiares de migrantes desaparecidos, sus representantes y abogados defensores, así como para los testigos, que reflejen la dimensión transnacional del fenómeno y de las amenazas. Debe otorgarse acceso a la justicia, a una reparación y a medidas de apoyo también a los familiares que viven en un país que no es aquel en el que la persona fue dada por desaparecida o víctima de una desaparición forzada.

Los intentos acometidos por México y los países centroamericanos pueden considerarse como primeros pasos en ese sentido y merecen ser analizados para identificar prácticas idóneas y aprender de los errores. Una lección importante es que todas las iniciativas encaminadas a resolver esta cuestión tan compleja se benefician ampliamente de la participación activa de las organizaciones de la sociedad civil y, en particular, de las asociaciones de familiares de migrantes desaparecidos. Todo mecanismo eficaz a cargo de la búsqueda, del esclarecimiento de la verdad y de la realización de investigaciones eficaces sobre migrantes desaparecidos exige la participación plena de los familiares y de las asociaciones que los representan en las etapas de definición, puesta en marcha, evaluación y toma de decisiones.

Es probable que los flujos migratorios no disminuyan en el futuro cercano. Las tendencias emergentes tendientes a fijar barreras más altas al ingreso de migrantes para disuadirlos, que los criminalizan y usan de chivo expiatorio, no lograrán más que obligar a miles de personas a optar por rutas más peligrosas y a exponerse así a mayores riesgos. Frente a tan sombrío panorama, es razonable pensar que la cifra de migrantes desaparecidos aumentará. La adopción de medidas jurídicas, administrativas, humanitarias y judiciales adecuadas no puede posponerse y debería estar impulsada por la necesidad de hallar las respuestas que más favorezcan la protección de todas las personas ante ese sufrimiento. Con la intención de superar el plano meramente discursivo y de contribuir a la formulación de políticas concretas, este artículo se propone alimentar el debate y dar lugar a nuevas ideas para brindar una respuesta eficaz a la cuestión de los migrantes desaparecidos.