

CONTRIBUCIÓN ESPECIAL A:
**RELATOR ESPECIAL SOBRE LAS
EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES,
SUMARIAS O ARBITRARIAS**



**La protección de las personas
fallecidas y de sus restos humanos,
incluidas las víctimas de homicidios
potencialmente ilegítimos**



FUNDACIÓN PARA LA
JUSTICIA

**CONTRIBUCIÓN AL RELATOR ESPECIAL SOBRE LAS
EJECUCIONES EXTRAJUDICIALES, SUMARIAS O ARBITRARIAS**

La protección de las personas fallecidas y de sus restos humanos, incluidas las víctimas de homicidios potencialmente ilegítimos

Elaborado por:

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

Febrero, 2024.

www.fundacionjusticia.org

México vive una crisis de violencia que se traduce en más de 114 mil personas desaparecidas¹ y un promedio de 30 mil homicidios de personas al año², lo cual ha merecido el señalamiento de existencia de un “conflicto armado interno”, no reconocido por el gobierno³. A su vez, como país de origen, tránsito y destino de personas migrantes, es territorio de desapariciones y muertes constantes de personas migrantes, fomentadas por la permanencia de políticas migratorias criminalizantes, que fuerzan la población migrante a recurrir a rutas y medios de cruce fronterizo particularmente peligrosos y que muchas veces, cobran la vida de hombres, mujeres, niñas y niños⁴. La localización, recuperación, conservación, identificación y restitución de los cuerpos de personas migrantes fallecidas siguen siendo un reto, en un contexto de crisis forense no solventada y de falta de articulación y cooperación adecuada y eficiente entre México y los países de origen de las víctimas.

Marco normativo y políticas públicas:

El tratamiento, protección, manejo y disposición de los cadáveres se encuentran regulados en México, fundamentalmente, por la Ley General de Salud, el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda, así como reglamentos y protocolos respectivos en la materia, tanto del ámbito federal como de los estados de la República. Corresponde a las autoridades ministeriales, judiciales y sanitarias las decisiones correspondientes.

El marco normativo se ha ido consolidando durante la última década, en parte a raíz de las graves prácticas violatorias de derechos humanos cometidas en agravio de víctimas de masacres de personas migrantes y sus familiares. Las recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) sobre las masacres conocidas como “Masacre de 72 migrantes” (2010, Tamaulipas), “Fosas clandestinas de San Fernando” (2011, Tamaulipas) y “Masacre de Cadereyta” (2012, Nuevo León), han puesto en evidencia grandes problemáticas en los procesos de levantamiento, traslado, conservación, procesamiento, identificación y restitución de cuerpos y restos, incluyendo la cremación ilegal de restos y entregas equivocadas.

A su vez, la expedición de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas y Desaparición Cometida por Particulares, en el 2017, en un contexto de crisis forense creciente, vino a reforzar las necesidades de procedimientos, herramientas e infraestructura que permitieran un manejo y resguardo adecuado de cuerpos y restos no identificados, respetuoso de los derechos humanos de las víctimas y sus familiares, y acorde con los compromisos internacionales del Estado mexicano.

¹ Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas

² Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública

³<https://www.jornada.com.mx/notas/2023/04/30/politica/cifras-de-ataques-a-activistas-y-desaparecidos-en-mexico-como-si-estuviera-en-guerra-onu-dh/>

⁴ Informe “Bajo la Bota: Militarización de la Política Migratoria en México”, Fundación para la Justicia, 2022.

Sin embargo, a 6 años de existencia de la Ley General, ninguno de los registros y bases de datos esenciales previstos en ella, para concentrar información y facilitar la identificación de personas, se encuentra operando efectivamente⁵. Aunado a ello, el pretendido modelo de articulación entre las instancias de búsqueda, investigación y seguridad pública ha dado paso a la desarticulación, las pugnas e incluso “disputas por controlar la toma de muestras genéticas de las familias y por la información sobre los cuerpos”⁶.

Políticas públicas en materia de búsqueda e identificación de personas migrantes:

Las problemáticas generales antes señaladas se tornan aún más complejas tratándose de situaciones que involucran a personas migrantes indocumentadas. La ausencia de políticas públicas especializadas para el registro, la búsqueda, la identificación y la restitución de cuerpos de víctimas migrantes, ha llevado a la sociedad civil a desarrollar iniciativas que garantizaran medios de acceso a la verdad, justicia y reparación para los familiares de personas migrantes desaparecidas y ejecutadas en territorio mexicano, desde sus países de residencia.

Así, en el año 2013, ante las graves violaciones a derechos humanos que se estaban cometiendo en los manejos y procesos de identificación y restitución de restos de las 3 masacres antes referidas, y ante la ausencia de mecanismos de búsqueda e identificación transnacionales, la Fundación para la Justicia (FJEDD) y el Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF), junto a otras 10 organizaciones y comités de familiares de personas migrantes desaparecidas de México, Guatemala, Honduras y El Salvador, impulsaron la creación de la Comisión Forense, mediante convenio de colaboración con la entonces Procuraduría General de la República, hoy Fiscalía General de la República (FGR)⁷.

La Comisión Forense, integrada por peritos oficiales de la FGR y peritos independientes del EAAF, tiene como mandato la identificación y determinación de causa de muerte de los cuerpos de las víctimas de las masacres; así como, la revisión de identificación de los restos entregados por las autoridades previo a su creación, en caso de así solicitarlo los familiares de las víctimas. El convenio de colaboración permitió implementar un espacio único, en el

⁵ La Ley General en materia de Desaparición Forzada y Desaparición cometida por particulares establece la creación del Registro Nacional de Personas Desaparecidas o No Localizadas; del Registro Nacional de Personas Fallecidas No Identificadas y no Reclamadas; del Banco Nacional de Datos Forenses; del Registro Nacional de Fosas Clandestinas. No obstante, únicamente se cuentan operando el Registro Nacional de Personas Desaparecidas o No Localizadas, a cargo de la Comisión Nacional de Búsqueda. Hasta el 2023, en el marco del cumplimiento de una sentencia de amparo, se publicó el inicio de operaciones del Banco Nacional de Datos Forenses, a cargo de la Fiscalía General de la República.

⁶ Edgar Cortez. IMDHD. “A 6 años de la Ley General de Desaparición, ¿Donde estamos?”.

<https://imdhd.org/redlupa/avance-de-la-ley-general-de-busqueda/a-seis-anos-de-la-ley-general-de-desaparicion-donde-estamos/>

⁷ DOF: 04/09/2013. CONVENIO de Colaboración para la identificación de restos localizados en San Fernando, Tamaulipas y en Cadereyta, Nuevo León que se llevará a cabo por conducto de una Comisión Forense, que celebran la Procuraduría General de la República, el Equipo Argentino de Antropología Forense; el Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos de El Salvador; el Comité de Familiares de Migrantes de El Progreso, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho; la Casa del Migrante de Saltillo, Coahuila; el Centro Diocesano de Derechos Humanos Fray Juan de Larios A.C.; la Asociación Civil Voces Mesoamericanas; la Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala; la Asociación Misioneros de San Carlos Scalabrinianos en Guatemala, el Centro de Derechos Humanos Victoria Diez, A.C, y el Foro Nacional para la Migración en Honduras.

que convergen peritos oficiales, peritos independientes, agentes del Ministerio Público y organizaciones de la sociedad civil, quienes de forma articulada llevan a cabo procesos multidisciplinarios de identificación (y determinación de causa de muerte), notificación y restitución/repatriación de cuerpos y restos de víctimas. La naturaleza del espacio y la complementariedad de funciones, conocimientos y experiencias de las partes, ha permitido desarrollar métodos de trabajo eficientes, dignificantes y certeros para los familiares.

A 10 años de su creación, la Comisión Forense ha logrado la identificación de cerca de 100 víctimas (provenientes de 7 países) y se ha constituido en un referente importante, la cual ha inspirado y servido de base para otros mecanismos transnacionales de búsqueda, identificación e investigación de desapariciones y muertes de personas migrantes, tales como el Mecanismo de Apoyo Exterior de Búsqueda e Investigación (2015)⁸, la Mesa de Búsqueda de Personas Migrantes Desaparecidas (2021)⁹, el Convenio de Colaboración de Coahuila (2023)¹⁰. Dichos mecanismos que tienen como base de su efectividad, la centralidad de las víctimas y sus familiares, la articulación y complementariedad entre instancias oficiales y no gubernamentales, la integralidad y multidisciplinariedad y una visión transnacional, los cuales suponen grandes retos para la definición conjunta de agendas y métodos de trabajo, el intercambio de información, la toma de decisiones, etc.

Estos mecanismos transnacionales –que constituyen políticas públicas reconocidas por las propias autoridades mexicanas y de la región– favorecen ampliamente la obtención de resultados, el respeto a los derechos de las víctimas, la transparencia y la rendición de cuentas. A dichos mecanismos anclados en la normatividad mexicana, cabe agregar los bancos de datos forenses de migrantes no localizados y desaparecidos, impulsados en el marco del proyecto Frontera del Equipo Argentino de Antropología Forense (EAAF) e implementados en diversos países de la región¹¹.

Problemáticas en la práctica en relación al manejo, tratamiento y procesos de identificación de personas y personas migrantes fallecidas

Las experiencias de colaboración con las autoridades de búsqueda y de procuración de justicia, consulares y de atención a víctimas, en particular, nos permite identificar la persistencia de problemas sustanciales para la localización, identificación, revisión y restitución de víctimas migrantes, tales como:

⁸ Ver DOF del 14/12/22. ACUERDO SNBP/001/2022 por el que el Sistema Nacional de Búsqueda de Personas aprueba los Lineamientos del Mecanismo de Apoyo Exterior de Búsqueda e Investigación.

⁹ Ver DOF: 04/05/2022. Acuerdo SNBP/007/2021 por el que se crea la Mesa de Búsqueda de Personas Migrantes Desaparecidas.

¹⁰ Convenio de colaboración suscrito el 23 de enero del 2023 entre la Fiscalía General del Estado de Coahuila de Zaragoza, la Comisión de Búsqueda del Estado de Coahuila de Zaragoza, el Equipo Argentino de Antropología Forense, la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho y el Centro Diocesano para los Derechos Humanos “Fray Juan de Larios”, para la búsqueda, localización e identificación de personas desaparecidas en las zonas Centro y Carbonífera del estado.

¹¹ Los bancos de datos forenses de migrantes no localizados y desaparecidos están compuestos por instituciones gubernamentales y no gubernamentales, incluyendo comités de familiares de migrantes desaparecidos, ministerios de relaciones exteriores, procuradurías de justicia, organizaciones de la sociedad civil que trabajan en migración, institutos de medicina legal y el EAAF.

- La falta de registros adecuados, cadena de custodia, trazabilidad y cruce de información sobre los cuerpos y restos, evidencias asociadas, información forense de restos y familiares, y expedientes relacionados con los casos: 1) expedientes de hallazgo, 2) expedientes de denuncias penales; 3) reportes de desaparición; 3) restos y objetos asociados; 4) muestras genéticas de restos, 5) muestras genéticas de familiares.
- La falta de mecanismos de articulación y comunicación flexibles entre las diversas instancias de búsqueda, investigación y seguridad pública federales y estatales en México, así como con las de los países de origen de las víctimas migrantes.
- La falta de tratados y convenios bilaterales y multilaterales adecuados y actualizados, para responder a las necesidades impuestas por las crisis de violencia, desaparición y crisis forense que azotan a México y la región.
- La falta de infraestructuras y métodos adecuados para el resguardo y conservación de los cuerpos y restos (panteones forenses)¹², así como los objetos asociados
- La fragmentación de los procesos forenses y legales y consecuente dilación en la obtención de resultados

Las experiencias focales nos demuestran que muchas veces la información necesaria para lograr la localización, identificación y determinación de causa de muerte de las víctimas existe, pero se encuentra fragmentada y dispersa, fomentando la acumulación de casos no resueltos y los rezagos. En cuanto al análisis forense de los cuerpos, persisten muchas deficiencias en la precisión de su descripción e interpretación correcta de los hallazgos, lo cual repercute ampliamente en el esclarecimiento de los hechos y el acceso a la verdad para las víctimas¹³. A su vez, la falta de trazabilidad de los cuerpos y restos, y prácticas inadecuadas de inhumación en fosas comunes, ha generado hasta la pérdida de ubicación de cuerpos, una vez identificados¹⁴.

El cruce e intercambio oportuno y adecuado de información forense (de cuerpos y familiares), circunstancial, contextual y legal, es fundamental para la obtención de resultados.

Papel de la cooperación internacional:

Tratándose de personas migrantes desaparecidas y ejecutadas, la cooperación internacional efectiva y pronta constituye un factor determinante para los procesos de búsqueda e identificación transnacionales.

¹² A partir de la Ley General en materia de Desaparición Forzada y Desaparición Cometida por Particulares, se anunció la creación de 8 centros regionales de identificación humana, como parte de las medidas para afrontar la crisis forense en México, sin embargo a la fecha únicamente se encuentra funcionando realmente el Centro Regional de Identificación Humana de Coahuila.

¹³ Al respecto, es de recordar que en el caso de la masacre de Cadereyta (2012), la deficiencia de los estudios periciales realizados por las autoridades del estado de Nuevo León, después de los hechos, generó que se desconozca la causa de muerte de las víctimas, cuyos cuerpos fueron localizados sin cabezas y extremidades. Los servicios periciales oficiales establecieron con causa de muerte la “*decapitación*”.

¹⁴ Ver caso “4 salvadoreños”. Recomendación 22/2020 de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. 15 de julio de 2020. Disponible en: <https://www.cndh.org.mx/documento/recomendacion-222020>

La facultad de la Comisión Forense para llevar a cabo la revisión de identificación y causa de muerte de cuerpos de las víctimas de las 3 masacres objeto de su mandato, ha dado lugar a desafíos para los modelos tradicionales de cooperación internacional en materia penal. En particular, en relación a la necesidad de intervención pericial directa en el país de origen de las víctimas, por parte de peritos oficiales e independientes auxiliares de la autoridad investigadora del país de desaparición de las víctimas.

Al respecto, cabe mencionar que a partir del 2013, 8 familias de víctimas de la masacre de 72 migrantes, originarias de Guatemala (6), El Salvador (1) y Brasil (1), solicitaron a la Comisión Forense la revisión de identificación de los cuerpos de sus familiares, mismos que no pudieron ver al tiempo que no recibieron documentación que sustentará las identificaciones. Derivado de ello, y previa recomendación por parte de la Comisión Forense, de que se exhumaran los cuerpos, se generaron solicitudes de Asistencia Jurídica Internacional por parte de la FGR a las fiscalías de El Salvador, Guatemala y Brasil, con base en los tratados de cooperación mutua en materia penal existentes entre los países. En dichas solicitudes, se requirió autorización para que los peritos de la Comisión Forense pudieran intervenir directamente en las exhumaciones, tomas de muestras y análisis forenses multidisciplinarios necesarios de los cuerpos, en los países.

Sin embargo, a más de 10 años de las peticiones iniciales de las familias, únicamente Brasil ha aceptado en sus términos la solicitud de asistencia jurídica¹⁵ correspondiente al caso de Juliard Aires Fernandez Rocha, permitiendo un proceso colaborativo de exhumación y análisis forense, en el cual participaron las autoridades de Brasil, los peritos de la Comisión Forense, el personal ministerial de la FGR, la familia de la víctima y un representante de la Fundación para la Justicia.

Conclusión:

Sigue habiendo múltiples retos tanto forenses como legales, para garantizar procesos idóneos y eficientes de manejo, conservación, análisis e identificación de personas migrantes desaparecidas y fallecidas en México. Aunado a la necesidad de fortalecimiento del personal, protocolos y técnicas periciales oficiales de las fiscalías, se requiere seguir desarrollando y ampliando los mecanismos e iniciativas transnacionales de colaboración entre instancias públicas, organizaciones civiles y familiares de víctimas, los cuales han resultado eficientes y formativos. Asimismo, adquiere particular relevancia la revisión, adecuación y ampliación de tratados y convenios internacionales de cooperación internacional, para poder responder a las necesidades impuestas por los fenómenos migratorios globales y a las obligaciones establecidas en los tratados internacionales de derechos humanos en la materia.

¹⁵Averiguación Previa AP/PGR/SDHPDSC/UIDPM/M2/001/2016. Asistencia Jurídica Internacional AJI/BRA/043/01-2015-. Caso Juliard Aires Fernandes Rocha.