

Desaparición forzada de migrantes en México: Retos en materia de derechos humanos*

■ Por: *Laura Alicia Camarillo Govea***

Recibido: febrero 6 de 2017

Aprobado: junio 6 de 2017

Resumen

El fenómeno de migración en el mundo se ha visto agravado a partir de situaciones particulares como lo es la desaparición forzada de migrantes, México como país de tránsito de migrantes no es la excepción, este escenario representa un reto en materia de derechos humanos para el Estado mexicano.

En ese sentido, el propósito de este trabajo es identificar cuáles son los retos en materia de derechos humanos frente al grave fenómeno de desaparición forzada de migrantes y analizar cuál es el *status quo* de esta situación a través del análisis predominantemente de los documentos legales que han emitido los organismos internacionales.

Palabras claves: Desaparición Forzada; Frontera; Migrantes, Derechos humanos.

* Este artículo forma parte de los trabajos del grupo de investigación de Estudios Jurídicos Internacionales de la Facultad de Derecho Tijuana de la Universidad Autónoma de Baja California.

** Profesora-investigadora en la Facultad de Derecho Tijuana de la Universidad Autónoma de Baja California, donde también es Coordinadora de Posgrado e Investigación. Correo electrónico: govea@uabc.edu.mx.

Migrants enforced disappearance in Mexico: Human Rights challenges

Abstract

The phenomenon of migration in the world has been aggravated by particular and serious situations such as the enforced disappearance of migrants, Mexico as a country of transit, is no exception. This stage represents a challenge in terms of human rights for the Mexican State.

Therefore, the purpose of this paper is to identify the human rights challenges facing the serious phenomenon of migrants enforced disappearance & to analyze the *status quo* of this situation through the revision of legal documents that have been issued by International organizations.

Keywords: Enforced disappearance; Border; Migrants; Human Rights.

Introducción

La migración en México y en el mundo es un fenómeno de análisis multidisciplinar cuyos orígenes y causas ha sido ampliamente debatido, los Estados han respondido de diversas maneras al mismo, en particular se ha vigilado que ser persona migrante no sea una excusa para violación de sus derechos humanos, en México, país de tránsito la migración se ha tornado en un reto no solo de políticas públicas sino que ha desembocado *inter alia* en la desaparición forzada de migrantes, cosa por demás grave y delicada.

El objetivo de este trabajo, es analizar el estado del arte de la desaparición forzada de migrantes desde la óptica de los informes y observaciones que han hecho los organismos internacionales, para identificar cuáles son los retos en materia de derechos humanos tratándose de desaparición forzada, así como saber cuál es el papel de los órganos internos para su prevención, lo anterior tiene cabida a partir de una hipótesis: en México no se encuentran identificados los mecanismos para proteger a los migrantes de la desaparición forzada.

Lo anterior se realizará a través de una metodología basada en el análisis del marco conceptual de los informes de los órganos internacionales para contrastarlos con las afirmaciones del Estado mexicano y así, identificar los retos en la materia. El tema resulta de relevancia porque como se abundará más adelante, el fenómeno de migrantes desaparecidos se ha agravado en la última década en las zonas fronterizas del Estado mexicano.

1. Migración en México, aproximación teórica

El abordaje de la migración tiene sin duda, muchas aristas y una serie de aproximaciones teóricas desde la óptica de diversas disciplinas

entre ellas la jurídica. Las constantes e interminables migraciones que ocurren en nuestras fronteras, han sido ya analizadas en diferentes investigaciones, por sus efectos en los cambios, económicos, políticos o sociales que reflejan en el interior de nuestro país.

La movilidad humana como concepto, se utiliza para hacer referencia a personas emigrantes, inmigrantes, solicitantes de refugio y asilo, refugiadas y aisladas, apátridas, migrantes y desplazados internos, víctimas de trata y tráfico de seres humanos, sin soslayar el tratamiento jurídico, social político e institucional específico que cada categoría demanda (Carrasco, 2013).

La misma vertiente de la migración, ha sido acuñada en el seno de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH), al utilizar el concepto de “flujos migratorios mixtos”, entendidos como “aquellos que se originan por diversas causas y se caracterizan por ser movimientos de población complejos que comprenden diferentes perfiles de personas, tales como migrantes (económicos y otro tipo de migrantes), solicitantes de asilo, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y otros grupos vulnerables” (CIDH, 2013, p. 28).

En ese orden de ideas, no olvidemos que las migraciones internacionales son motivadas por fuerzas que han sido descritas por sociólogos y economistas en términos de “expulsión” y “atracción”. La expulsión representa el estado de las cosas en casa, como la fortaleza de la economía, la atracción es la situación en el país objetivo del migrante, como las perspectivas de encontrar un trabajo digno. (Keeley, 2012).

De una manera sencilla entonces, bajo la fórmula anterior, los factores de expulsión y de atracción cambian constantemente al igual que su equilibrio, lo cual explicaría de manera

muy general porque las cifras migratorias fluctúan tanto. Para Keeley (2012) estas fuerzas migratorias pueden ser explicadas a través de las “teorías de sistemas migratorios”, las cuales representarían la interacción entre:

- a. Las macroestructuras, el estado económico y político de las naciones y del mundo, la globalización, así como las leyes y las prácticas para controlar y gestionar la migración.
- b. Las microestructuras, las propias redes sociales de los migrantes de amigos y familiares, los lazos comunitarios en el país de destino, la disponibilidad de la información para los migrantes entre otras.
- c. La mesoestructura, el cual cubre a los intermediarios en el proceso migratorio, incluidas organizaciones que contratan a migrantes, así como agentes y traficantes de personas.

Sin embargo, tal y como lo manifiesta la CIDH:

Uno de los principales desafíos que enfrentan las personas en el contexto de la migración en materia de derechos humanos en la región, es la persistencia de un gran número de políticas, leyes y prácticas estatales, así como de acciones y omisiones de actores no estatales y personas individuales, que desconocen las personas en el contexto de la migración como sujetos de derecho y que violan sus derechos humanos (CIDH, 2013, p. 13).

En ese sentido nos enfocaremos desde luego en el caso concreto de los migrantes en México, dando atención especial a un fenómeno que no es exclusivo de los migrantes pero que les aqueja de manera particular: la desaparición forzada.

Human Rights Watch, ha documentado 249 desapariciones cometidas en México

desde diciembre de 2006, en 149 de esos casos, encontraron evidencias convincentes de que el Estado ha participado en dichos crímenes, ya sea de manera directa o a través de grupos criminales, miembros de seguridad pública, el ejército o miembros de la Marina, policías federales, estatales y municipales, están implicados en 149 casos (Vivanco, 2013).

En 2011, un reporte del Instituto Nacional de Migración (INM), señaló que anualmente ingresaban hasta ese año alrededor de 140 mil migrantes en situación irregular, la mayoría proveniente de Centroamérica (Instituto Nacional de Migración, INM, 2011) además de las migraciones internas que se suscitan en el interior de México con destino hacia Estados Unidos. En 2016 según el INAMI, se presentaron 186,216 extranjeros irregulares en México, de los cuales se deportaron 3,525, otros 117,792 fueron devueltos por retorno asistido y 38,555 menores de 18 años devueltos por retorno asistido. (Reyes, 2014)

Lo anterior da cuenta entonces, de que dicho fenómeno en primer lugar ha aumentado y luego agravado al convertirse los migrantes en un grupo vulnerable frente a los abusos del poder público o bien por situaciones de secuestro, robo, etc., de lo que son objeto.

2. Política nacional y la criminalización del estatus migratorio en México

Como se ha comentado, México es un país de origen, tránsito, destino y retorno de migrantes, razón que obliga a “pensar” en una política migratoria encaminada a gestionar los flujos migratorios que por su territorio circulan, tomando en cuenta las dificultades que los grupos de migrantes vivirán en su recorrido. De acuerdo a Ramos (2015, p. 353):

En México hasta hace poco la política migratoria estaba enfocada en la protección de los connacionales en el extranjero, por lo cual no existía una visión integral de la situación particular de vulnerabilidad de los migrantes, y tampoco del establecimiento de medidas para velar por los derechos humanos de este grupo en el país.

El autor sostiene que en julio de 2014 la crisis humanitaria se agudizó, lo que implicó que el Estado le concediera mayor atención al problema migratorio y en particular, a las poblaciones vulnerables. En ese marco, existen algunos antecedentes de que el gobierno mexicano ha fortalecido la restricción a la migración centroamericana desde la frontera sur. Tal situación se puede atribuir a presiones de Estados Unidos, con la finalidad de que se pueda contener a la migración desde México (Meyer & Boggs, 2014, p. 2-3).

Esta circunstancia cambió y como veremos más adelante, las personas migrantes cuyas nacionalidades varían (aunque son en su mayoría personas centroamericanas) enfrentan un verdadero reto al intentar llegar a Estados Unidos, pues en México, son objetos de muchos abusos, por ejemplo la frontera sur Mexicana tiene una extensión de 1139 kilómetros, 962 de ellos con Guatemala y Belice. La mayor parte de los migrantes irregulares, provienen en particular de Guatemala, Honduras, El Salvador y Nicaragua, para el INM, los migrantes de estos países representaron para el periodo de 2005 a 2010 alrededor del 92 y el 95% de migrantes detenidos debido a su situación migratoria irregular (INM, 2011).

En el último informe ante el Comité de protección de los trabajadores migratorios del 14 de enero de 2015, el Estado Mexicano sostuvo que la frontera sur con Guatemala y Belice se ha caracterizado por la ausencia de un adecuado régimen de control, legalidad y

orden migratorio. Sumándose la ineficacia y en algunos casos, la insuficiencia de infraestructura fronteriza en lo que hace a puertos de entrada, puentes y puntos de cruce.

Lo anterior conlleva a que la migración de nacionales centroamericanos, de paso hacia los Estados Unidos, constituya un reto creciente para el país; “las crecientes disparidades económicas, la porosidad de nuestra frontera sur y la necesidad de esquemas que atiendan los riesgos y amenazas a la seguridad nacional e internacional, hacen más compleja la administración de la migración en tránsito”. (Comité de protección de los trabajadores migratorios, 2005, párr. 24).

De acuerdo al informe de la CIDH de 2015, Christof Heyns indicó que:

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. El principal delito cometido en contra de las y los migrantes centroamericanos fue el robo, seguido de la extorsión y lesiones. De acuerdo con la información recabada por la REDODEM, el crimen organizado fue el principal actor en la comisión de delitos con el 54.27%, seguido por particulares con el 25.56% y por autoridades de gobierno con el 20.16%. Asimismo, según la información recopilada, el principal delito cometido por autoridades mexicanas en contra de las personas migrantes en tránsito fue el robo, seguido por la extorsión, la privación ilegal de la libertad y lesiones (CIDH, 2014, p.133).

Esta información pone de relieve una realidad: lo delicado y peligroso que puede resultar querer llegar al destino final que generalmente es Estados Unidos.

3. Antecedentes, concepto y aspectos generales de la desaparición forzada

Ahora bien, habiendo abordado algunos aspectos de la migración, es turno de enlazar con la práctica de la desaparición forzada, en primer lugar, ¿existe una relación entre ambas? En efecto, la desaparición forzada si bien es un fenómeno que se explica a partir de algunos antecedentes históricos “internacionales” y se deslinda del origen de la migración, hoy se presenta como una grave violación de derechos humanos que ha impactado a las personas migrantes irregulares, lo que se convierte en una doble vulneración de este grupo.

A continuación, daremos paso al análisis de la figura para posteriormente revisar como las personas en situación migrante irregular, afrontan esta problemática y cómo el Estado mexicano intenta resolverlo, para finalmente identificar los retos al respecto.

Algunos de los antecedentes históricos de la desaparición forzada, inician durante la Segunda Guerra Mundial, con los crímenes del nazismo, para algunos autores concretamente el 7 de diciembre de 1941, cuando el Alto Comendado Alemán, promulgó un decreto denominado *Nacht und Nebel*, (noche y niebla), sobre Directrices para procesar a las personas que hubieren cometido crímenes contra el Reich de la potencia ocupante en los territorios ocupados. Fue un método de intimidación eficaz que dejaba a las familias de las víctimas y la población en una ignorancia total sobre la suerte de la víctima (Álvarez, 1980).

En el continente americano, la práctica de las desapariciones forzadas deriva de acciones tomadas por las dictaduras que existieron a lo largo del siglo XX, para contener a fuerzas opositoras que planearan derrocamientos o estuvieran en contra del régimen a cargo.

Ejemplo de lo anterior, son las desapariciones cometidas durante las dictaduras de Trujillo en República Dominicana, Pinochet en Chile o Fujimori en el Perú, entre otras.

El primer gran esfuerzo tendiente a combatir esta práctica, lo constituyó la resolución N° 20 del 29 de febrero de 1980 por el que la Comisión de Derechos Humanos decidió establecer por el periodo de un año, un Grupo de Trabajo compuesto por cinco de sus miembros, en calidad de expertos a título individual, para examinar cuestiones relativas a desaparición forzada e involuntaria de personas. Para el diplomático Gómez (2007) la característica distintiva de la desaparición forzada es que:

El Estado no solo priva de la libertad e incluso con frecuencia de la vida de una persona, sino que lo hace de forma clandestina, sin dejar rastro alguno de la persona, ni de su suerte. Y lo más importante sin que exista una posibilidad real de siquiera demostrar que la persona esta efectivamente desaparecida, considera que es un delito específicamente diseñado para anular la protección de la ley y de las instituciones y para dejar a las víctimas en absoluto estado de indefensión (2007, p. 29).

La Desaparición forzada ha sido ampliamente abordada en el derecho internacional de los derechos humanos, a través de distintos documentos legales tales como la Convención Internacional para la protección de todas las personas contra la Desaparición Forzada (CIPPDF), la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, entre otros, en ambos casos y respectivamente, se ha definido aquella como:

El arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad, cometida por agentes del estado o por personas o grupos de personas que actúan con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o

del ocultamiento de la suerte o el paradero de la persona desaparecida, sustrayéndola de la protección de la ley (Convención Internacional para la protección de todas las personas contra la Desaparición Forzada (CIPPDF), 2006, art. 2),

Otro concepto puede ser el siguiente:

La privación de la libertad a una o más personas, cualquiera que fuere su forma, cometida por agentes del Estado o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, el apoyo o la aquiescencia del Estado, seguida de la falta de información o de la negativa a reconocer dicha privación de libertad o de informar sobre el paradero de la persona, con lo cual se impide el ejercicio de los recursos legales y de las garantías procesales pertinentes (Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de personas, 1994, art. 2).

Este crimen de lesa humanidad también ha sido regulado por el Estatuto de Roma, que a la letra señala que por “desaparición forzada de personas” se entenderá:

La aprehensión, la detención o el secuestro de personas por un Estado o una organización política, o con su autorización, apoyo o aquiescencia, seguido de la negativa a admitir tal privación de libertad o dar información sobre la suerte o el paradero de esas personas, con la intención de dejarlas fuera del amparo de la ley por un período prolongado.

Como se anticipaba, éste es un fenómeno acogido en el ámbito internacional, por una serie de instrumentos internacionales de procuración de derechos humanos, que en aras de cumplirse, han provocado que los órganos internacionales tales como Naciones Unidas y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, establezcan objetivos y propósitos para protección de grupos vulnerables, como lo son las personas migrantes. La desaparición

forzada tiene diversos efectos e impacta de manera simultánea varios derechos humanos, como la integridad personal, la libertad personal y la vida.

Cuando se presenta desaparición forzada, existe un claro ejercicio de violación de derechos humanos que ha “emergido” en México tiempo atrás, pero en últimas fechas ha tenido un impacto en las personas migrantes, esto pone de relieve el grado de vulnerabilidad o múltiple vulnerabilidad en que se encuentran: al verse obligados a abandonar sus lugares de origen, suelen ser víctimas a lo largo del trayecto rumbo a su destino, de una serie de violaciones de derechos humanos, las cuales en algunos casos son llevadas a cabo por prácticas como la desaparición forzada e involuntaria de personas. Al respecto la Corte Interamericana ha establecido que:

El fenómeno de la desaparición forzada de personas requiere ser analizado desde una perspectiva integral en razón de la pluralidad de conductas, que cohesionadas por un único fin, vulneran de manera permanente, mientras subsistan, bienes jurídicos protegidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos” (Corte IDH, Caso Contreras y otros Vs. El Salvador, 2011, párr. 80).

De igual forma, en el caso *Heliodoro Portugal vs Panamá* (2008), la Corte sostuvo que:

El análisis de una posible desaparición forzada no debe enfocarse de manera aislada, dividida y fragmentada sólo en la detención, o la posible tortura, o el riesgo de perder la vida, sino más bien el enfoque debe ser en el conjunto de los hechos que se presentan (párr. 112).

Frente a la desaparición forzada, la ONU mediante resolución 10/10 A/RES/10/10 (26 de marzo de 2009) estableció que los Estados impidan e investiguen con especial atención,

las desapariciones forzadas de personas pertenecientes a grupos vulnerables, especialmente niños y las desapariciones forzadas de mujeres, ya que estas pueden resultar particularmente vulnerables a la violencia sexual y de otro tipo, y enjuicien a los autores de esas desapariciones; como se ha establecido esta grave violación se ha direccionado hacia grupos vulnerables, centrándonos en esta ocasión en los migrantes, ya sea niños o mujeres, en todo caso, lo anterior solo pondría de prueba al menos, una doble situación de vulnerabilidad.

4. La situación de la desaparición forzada de migrantes en territorio mexicano

De cara a este grave fenómeno, los organismos internacionales antes referidos, han dado cuenta de las complejidades del mismo, pero también de los compromisos que atañen al Estado mexicano en la materia, cierto es que las personas migrantes irregulares precisamente por esa condición no siempre son identificables, lo que resulta en una mayor complejidad para cuantificar el fenómeno, en todo caso, es importante traer a colación algunas de las observaciones que se han hecho a México al respecto y los órganos que han puntualizado los aspectos en los que el Estado mexicano tiene que avanzar, derivado de algunos informes y el propio análisis de los órganos nacionales e internacionales, se distinguen algunos “momentos históricos” en los que se da cuenta no solo del fenómeno migratorio en México sino de la desaparición forzada:

El estado mexicano ha afirmado que:

El Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNPED) ha entrado en un proceso de revisión, actualización y depuración desde 2013, cuando por acuerdo de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia adoptado en el marco de su XXIX Asamblea Plenaria el 30 de mayo de 2013, se crearon grupos de trabajo en cada una de las procuradurías y fiscalías generales de las entidades federativas para que, a partir de criterios homologados, llevaran a cabo este proceso (CIDH, 2015, p. 77).

Además agregó que en el marco de sus compromisos en su Plan de Acción 2013-2015 de la Alianza para el Gobierno Abierto, se reorganizó y mejoró el RPNED: durante 2014, se creó y publicó una ficha técnica para desagregar los datos de la base de datos.

Lo anterior se realizó con el fin de distinguir entre las personas que existen, indicios en la averiguación previa de que puedan ser víctimas de desapariciones forzadas, en comparación con el universo de personas extraviadas, a nivel federal, y se publicó la base de datos del RNPED del fuero federal en datos abiertos, que permite distinguir los casos de desaparición forzada investigados en el fuero federal (Código Penal Federal, 2017, art. 215), los casos de personas reportadas simplemente como desaparecidas o extraviadas, las personas encontradas vivas o muertas, etc.

Así, los informes de los órganos internacionales identifican aciertos y desaciertos en materia de derechos humanos, migrantes y desaparición forzada de migrantes. Tal es el caso del Comité de trabajadores migratorios¹, se pueden destacar:

1 El Comité de los trabajadores migratorios examinó el segundo informe periódico de México (CMW/C/MEX/2) en sus sesiones 157.^a y 158.^a (CMW/C/SR.157 y 158), celebradas los días 4 y 5 de abril de 2011.

- a. Que se tomen las medidas adecuadas para asegurar que el proyecto de ley migratoria sea compatible con las disposiciones de la Convención y otros instrumentos internacionales de derechos humanos.
- b. El Comité recomienda asimismo que se amplíe la consulta del proyecto de reforma a las organizaciones de la sociedad civil, especialmente aquellas concernidas con el tema migratorio, tanto a nivel federal como estatal y municipal.
- c. Al Comité le preocupa la falta de recopilación sistemática de datos desagregados sobre migrantes, en particular respecto de los trabajadores migratorios indocumentados en la Frontera Sur y que la información proporcionada por el Estado, parte sobre los trabajadores migratorios indocumentados se refiere a los que están asegurados en las estaciones migratorias, que posteriormente han sido repatriados o deportados.
- d. El Comité recomienda que el Estado parte, adopte las medidas necesarias para establecer un sistema nacional de información sobre migraciones con el fin de obtener una mejor caracterización de los flujos migratorios y un mejor diseño de políticas públicas. Además, recomienda que dicha base de datos tenga en cuenta todos los aspectos de la Convención, e incluya datos detallados sobre la situación de todos los trabajadores migratorios. El Comité alienta al Estado parte a recopilar información y estadísticas desagregadas por sexo, edad, nacionalidad y motivos de ingreso, tránsito y salida del país.

En estos términos, las obligaciones del Estado mexicano redundan también en

incrementar esfuerzos para prevención del secuestro de migrantes, aunado a situaciones de impunidad alrededor de estos sucesos, bien podemos observar, no solo un grave problema, cosa manifiestamente clara, sino los retos que le implica lo anterior a México.

Previo el informe del Comité (CMW), ya la Comisión Nacional de Derechos Humanos mediante el Informe de Migrantes (CNDH, 2011) dio cuenta de la suscripción del Convenio marco de colaboración para la prevención y combate al secuestro de migrantes, con la Secretaría de Gobernación, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Seguridad Pública y el Instituto Nacional de Migración, al que le precedía un informe especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes que evidenciaba que entre 2008 y 2009 se habían secuestrado a 9,758 migrantes.

En el seno de dicho informe se realizaron algunas propuestas a los titulares de las instituciones que integran el Sistema Nacional de Seguridad Pública en los siguientes términos:

- a. Que los tres órdenes de gobierno se coordinen para combatir el secuestro de migrantes.
- b. Que las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, brinden a los agraviados un efectivo acceso a la justicia, con independencia de su situación migratoria.
- c. Que se fortalezcan las instancias de atención a víctimas del delito y sus servicios se extiendan a los migrantes víctimas de secuestro.
- d. Que se sancione a los responsables de los ilícitos y se repare el daño a las víctimas.
- e. Como atribución del Centro Nacional de Prevención del Delito y Participación Ciudadana, se incluya a los migrantes

como grupo en situación de vulnerabilidad, se les considere en los programas de seguridad pública en los tres órdenes de gobierno y se informe a la opinión pública de los resultados para combatir la violación a los derechos humanos de los migrantes indocumentados.

Tales propuestas a nuestro juicio se mantienen vivas y en algunos casos son concordantes con las observaciones que han hecho los organismos internacionales.

Para los órganos internacionales como referimos al CMW, la preocupación de la movilidad humana *inter alia* tiene matices o “ramificaciones”. En el Informe de la Comisión Interamericana (CIDH, 2013) se configuró la figura del *Tráfico de migrantes como* según el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire el “tráfico ilícito de migrantes”, que se define como:

“La facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material” (Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional).

En este informe, la CIDH aborda la situación de la migración en el contexto mundial y focaliza concretamente al caso de los migrantes asesinados intentando cruzar de un país a otro, en ese análisis, se señala a México, como país de tránsito “muchas personas han aparecido en fosas clandestinas o en lugares aledaños a las rutas migratorias por las que se trasladan.” En adición, el viaje mismo es inhóspito, lo cual conlleva a que muchos otros migrantes fallezcan a lo largo de las rutas migratorias.

La confluencia de estos factores ha ocasionado que los cuerpos o restos de un número indeterminado de migrantes, yazcan enterrados como no identificados en tumbas anónimas o fosas comunes que existen a lo largo de las rutas migratorias.

La desaparición forzada de migrantes y su probable asesinato deriva en la necesidad de que se les identifiquen, lo que según establece la CIDH es consistente con los:

“Estándares ampliamente reconocidos en el derecho de las familias a conocer la suerte que han corrido sus parientes desaparecidos, el derecho de los familiares para, en los casos en los que sea posible, se les devuelva el cuerpo de su ser querido y a enterrarlo acorde con sus tradiciones. Además de la importancia que implica para que los familiares del migrante puedan conocer la suerte de su ser querido, la identificación de un migrante fallecido no identificado también tiene otros efectos prácticos como el obtener un certificado de defunción, necesario para aclarar cuestiones relativas a herencia, matrimonio o derechos de propiedad” (CIDH, 2013, párr. 392).

En este informe la Comisión Interamericana se refirió a la movilidad humana, como un fenómeno que previamente ya se ha explicado, sin embargo, podemos afirmar que frente a cualquier análisis o discusión relativa a los migrantes es prácticamente ineludible hacer alusión a un supuesto de vulnerabilidad como lo es este grave delito, la desaparición forzada.

Por otro lado, el Comité contra la Desaparición Forzada, examinó el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención (2006) (CED/C/MEX/1) en sus sesiones 119^a, 120^a y 121^a (CED/C/SR.1119, 120 y 121), celebradas los días 2 y 3 de febrero de 2015.

En su 133^a sesión, celebrada el 11 de febrero de 2015, reconoció que se haya otorgado rango constitucional a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales en los que México es parte, incluyendo la Convención; la adopción de la Ley General de Víctimas en 2013; la adopción de una nueva Ley de Amparo en 2013, entre otras.

Sin embargo de acuerdo al examen, el Comité en cuestión considera que:

El marco normativo en vigor, así como su aplicación y el desempeño de algunas autoridades competentes no se conforman plenamente con las obligaciones de la Convención. La información recibida por el Comité ilustra un contexto de desapariciones generalizadas en gran parte del territorio del Estado parte, muchas de las cuales podrían calificarse como desapariciones forzadas, incluso iniciadas a partir de la entrada en vigor de la Convención” (International Bar Associations Human Rights Institute, 2015, párr. 10).

En los mismos términos, el Comité contra la desaparición forzada destacó que se deben adoptar las medidas necesarias para contar con un registro único de personas desaparecidas a nivel nacional, que permita establecer estadísticas confiables con miras a desarrollar políticas públicas integrales y coordinadas encaminadas a prevenir, investigar, sancionar y erradicar este delito aberrante.

Dicho registro debería, como mínimo:

- a. Reflejar de manera exhaustiva y adecuada todos los casos de personas desaparecidas, incluyendo información acerca del sexo, edad y nacionalidad de la persona desaparecida y lugar y fecha de desaparición;
- b. incluir información que permita determinar si se trata de una desaparición forzada o de una desaparición cometida sin ninguna participación de agentes estatales;
- c. permitir generar datos estadísticos respecto de casos de desaparición forzada aun cuando hayan sido esclarecidos; y
- d. ser completado con base en criterios claros y homogéneos y actualizado de manera permanente” (International Bar Associations Human Rights Institute, 2015, párr. 18).

Si bien, las observaciones del Comité citado, hacen referencia a las desapariciones forzadas de manera general, destaca incluso que hay “numerosos casos de desaparición de migrantes, incluyendo niños, entre los cuales habría casos de desaparición forzada”².

En general, podríamos destacar algunas de las observaciones hechas por el Comité contra la Desaparición forzada, de cara a los retos y propuestas para afrontar este problema:

- a. Falta de información estadística precisa sobre el número de personas sometidas

2 La Comisión Interamericana en su informe Derechos Humanos en México (2016) ha señalado que “ha monitoreado la situación de graves y múltiples violaciones a los derechos humanos de las que son víctimas los migrantes y otras personas “en el contexto de la movilidad humana en México”. Esto se ve reflejado en los abusos y violaciones a derechos humanos que sufren las personas migrantes en su tránsito por México, tales como agresiones, secuestros, violencia sexual, diversas formas de trata de personas, asesinatos y desapariciones. La mayoría de estos delitos serían perpetrados por grupos del crimen organizado, pero también se ha tenido conocimiento de múltiples casos que involucrarían la participación activa de miembros del Instituto Nacional de Migración y de policías del orden municipal, estadual y federal. Desde su visita al país en el 2011, la Relatoría de Migrantes pudo constatar con preocupación la gravedad de la situación de derechos humanos que atraviesan las personas migrantes en México.

a desaparición forzada, lo que impide conocer la verdadera magnitud de este flagelo y dificulta la adopción de políticas públicas que permitan combatirlo con efectividad.

- b. No se ha reglamentado la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas (RNDPED).
- c. Contar con un registro único de personas desaparecidas a nivel nacional, que permita establecer estadísticas confiables con miras a desarrollar políticas públicas integrales y coordinadas encaminadas a prevenir, investigar, sancionar y erradicar este delito aberrante.

Estas mismas observaciones abren espacio para referirse a las desapariciones de migrantes, el Comité contra la Desaparición Forzada advierte lo siguiente:

“Información que da cuenta de que habría numerosos casos de desaparición de migrantes, incluyendo niños, entre los cuales habría casos de desaparición forzada, así como los desafíos que esta situación dramática plantea en relación con la plena observancia de los derechos a la justicia y a la verdad consagrados en la Convención, en particular dado que los allegados de las personas desaparecidas normalmente no residen en el Estado parte” (Comité contra la Desaparición Forzada, 2015, párr. 23).

Al respecto exhorta al Estado mexicano que:

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; y
- c. que los allegados de las personas desaparecidas, independientemente del lugar en el que residan, tengan la posibilidad efectiva de obtener información y participar de las investigaciones y búsqueda de las personas desaparecidas.

En este informe, el Comité solicita que el Estado presente a más tardar el 13 de febrero de 2018, información concreta y actualizada acerca de la aplicación de todas sus recomendaciones, así como cualquier otra información nueva relativa al cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Convención, en un documento elaborado con arreglo al párrafo 39 de las Directrices relativas a la forma y el contenido de los informes que deben presentar los Estados partes, en virtud del artículo 29 de la Convención (CED/C/2).

De acuerdo al Estado mexicano en el informe 2016 (*International Bar Associations Human Rights Institute*, 2015) se ha creado una Estrategia Integral para la prevención del secuestro de migrantes, que se inició formalmente con el Convenio Marco de Colaboración para la Prevención y Combate al Secuestro de Migrantes, celebrado entre la SEGOB, la PGR y la CNDH. De acuerdo al gobierno la estrategia contempla cinco líneas de acción que

tienen por objeto abatir los delitos contra los migrantes en el territorio mexicano:

1. Establecer una coordinación, mediante la firma de convenios específicos con los gobiernos estatales, a fin de implementar acciones puntuales de atención y apoyo a migrantes víctimas del delito;
2. implementar un plan operativo con la colaboración de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y otras instancias, a fin de dismantelar bandas del crimen organizado que actúan a lo largo de las rutas migratorias;
3. establecer un plan de comunicación para prevenir, informar y concientizar, dirigido a la población mexicana y migrantes en el país, así como a los países emisores;
4. actualización del procedimiento para la detención de secuestradores e integración de averiguaciones previas;
5. instaurar mecanismos de atención integral a víctimas extranjeras.

El Estado indicó que en este contexto, se incorpora la labor de las redes civiles de atención a migrantes y de las Comisiones de Derechos Humanos. (Comunicación del Estado mexicano, Observaciones del Estado mexicano al Proyecto de Informe sobre la Situación de Derechos Humanos en México, Nota No. OEA-03636, 15 de diciembre de 2015).

De acuerdo a las investigaciones llevadas a cabo por Amnistía Internacional, México se encuentra violando distintas disposiciones de la Convención, en particular se señala el art. 9 y 16 (el cual señala el derecho a la libertad y seguridad personal del trabajador migratorio y de su familia), observa al respecto que las autoridades mexicanas, no han abordado los abusos generalizados cometidos por agentes no estatales contra migrantes irregulares.

La investigación de Amnistía Internacional, detalla los peligros del viaje que realizan los migrantes, que a menudo incluyen secuestro, amenazas y agresiones a manos de bandas delictivas. La extorsión y la violencia sexual son habituales y muchos migrantes desaparecen o son asesinados (Elsayed-Ali, 2011).

Vale la pena comentar que el Gobierno Mexicano ha implementado, por ejemplo el Programa Frontera Sur (7 de julio de 2014), el cual tiene como objetivo proteger y salvaguardar los derechos humanos de los migrantes que ingresan y transitan por México, así como ordenar los cruces internacionales para incrementar el desarrollo y seguridad de la región. En teoría se desenvuelve en cinco líneas de acción, de las cuales, se considera idóneo mencionar tres de ellas, a saber:

1. Un paso formal y ordenado, esta medida permitirá dar certidumbre a la estancia temporal de los migrantes, favorecerá la convivencia entre los habitantes de nuestros países y fortalecerá los intercambios de información entre autoridades.
2. Ordenamiento fronterizo y mayor seguridad para los migrantes. La frontera sur debe ser una zona segura, tanto para los mexicanos, como para los migrantes. Se mejorará la infraestructura y equipamientos necesarios para el ordenamiento migratorio.
3. Protección y acción social a favor de los migrantes, en la cual se contempla mejorar las condiciones en las que operan los albergues y estaciones migratorias (Presidencia de la República, 2014).

A pesar de lo anterior, recientemente se ha demostrado que la implementación de dicho programa ha consistido en aumentar la detención de personas migrantes, así lo ha señalado

datos vertidos por la Oficina de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos, en donde los primeros siete meses del año fiscal, del 1 de octubre de 2014 al 1 de Junio de 2015, la patrulla fronteriza detuvo 85 mil 131 migrantes (United States Border Patrol Southwest Family Unit, 2016), no mexicanos, en la frontera sur de Estados Unidos, los cuales son en su mayoría centroamericanos. Además en el mismo periodo de tiempo el INM contabilizó 92 mil 889 eventos de detención de centroamericanos en México.

En el mismo sentido Maureen Meyer, coordinadora del programa de México y derechos de los Migrantes de la Oficina en Washington para los asuntos latinoamericanos (WOLA), señala que la implementación del Programa Frontera Sur, “ha desatado una oleada de detenciones masivas de migrantes” además de enfatizar que dicha implementación “le ha venido muy bien a las autoridades estadounidenses” ya que el problema de migración “se ha trasladado hacia el sur, hacia la frontera de México”.

Otro tipo de privación de libertad, es aquel que opera bajo la figura del secuestro. Al respecto, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ha observado algunas prácticas que se presentan en este fenómeno.

1. Entre los secuestrados existen migrantes mexicanos que intentan cruzar sin documentos hacia los Estados Unidos.
2. Los grupos de la delincuencia organizada que operan el secuestro de migrantes, cuentan entre sus filas con migrantes centroamericanos.
3. Los migrantes señalan la complicidad de la policía municipal y estatal con los secuestradores.
4. Refieren los migrantes que los secuestradores tienen amenazados a los guías

y les cobran una cuota para que puedan transitar por su territorio, de manera que si no cubren la cuota que se les pide, los privan de la vida. (CNDH, 2011, p. 28-29).

5. Retos en materia de Derechos Humanos

Hemos hasta ahora, recogido algunos datos sobre la desaparición forzada de migrantes que en su mayoría han sido recogidos por los órganos internacionales tales como Naciones Unidas, a través de su Comité sobre Desaparición Forzada y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, ese escenario de un problema (delito) como la desaparición forzada, que ha desembocado entre otros grupos, en el de las personas migrantes, implica retos en materia de derechos humanos que probablemente se encuentran identificados pero que no transitan a resultados contundentes y por el contrario se agravan con el paso del tiempo, a pesar de las observaciones que la comunidad internacional y la sociedad civil realizan.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su informe de 2016 recogió lo que desde 2013 el Estado mexicano ha reconocido y es lo relativo a la “compleja situación que le plantea la situación de las personas migrantes desaparecidas, no localizadas y los restos no identificados” (CIDH, 2016, párr. 171), ahí nos atreveríamos a señalar está el reto, uno de ellos al menos.

Desde 2013, México firmó un Convenio de Colaboración para la Creación de una Comisión Forense para la Identificación de Restos, entre la Procuraduría General de la República (PGR) y organizaciones de la sociedad civil, con el objeto de colaborar con la PGR en la identificación y determinación de la causa de muerte

de restos localizados en fosas clandestinas en los estados de Tamaulipas y Nuevo León.

Ahora bien, en este caso, la Comisión Interamericana recomienda que “en casos de hallazgos de restos y/o cadáveres, que por sus particularidades señalen que podrían haber migrantes, se preserven adecuadamente los restos no identificados” (CIDH, 2016, párr. 177) y contar con un mecanismo que facilite el intercambio de información forense sobre restos no identificados de personas migrantes, en su mayoría mexicanas y centroamericanas, que al día de hoy se encuentran desaparecidas.

Resulta pertinente señalar como lo anota la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Distrito Federal (ahora Ciudad de México), que la figura de la desaparición forzada:

Requiere de la participación o el consentimiento de algún agente estatal, la intervención del crimen organizado en actos de desaparición de personas en México ha planteado la necesidad de incorporar un tipo penal diferenciado que se refiera a la desaparición de personas cometida por particulares, aun cuando la conducta haya sido realizada sin la participación, apoyo o aquiescencia de una autoridad (Huerta, 2015, p. 11-15).

En opinión de este mismo autor, un tipo penal de estas características permite distinguirse de otras figuras, esto por lo que corresponde a la legislación nacional que debe a nuestro juicio, sumarse a los estándares fijados en los organismos internacionales.

No podemos negar los esfuerzos legislativos en la materia, la mirada internacional como herramienta de auxilio en el combate a esta figura, pero en todo caso, quizás el reto más importante sea precisamente lograr que estos avances en las normas internas o los acuerdos que se toman, emigren a políticas públicas exitosas o bien a mayor operación de los programas, combate a la corrupción de

autoridades involucradas, a una fiscalía forense independiente que preserve los restos no identificados.

En general se trataría, de hacer eficaces los programas, las leyes, acoger las observaciones de los comités aludidos y promover la protección de los migrantes, dista de la discusión aludir al *status* migratorio, a las causas y origen del fenómeno de la migración, porque en realidad el problema redundante en el cumplimiento que tiene el Estado de materializar sus obligaciones, ya no internacionales sino las que han derivado de su propia organización.

Conclusiones

La migración es un fenómeno mundial que tiene diversas aristas para su abordaje, México al ser un país de tránsito enfrenta dicho fenómeno con agravantes como lo es la desaparición forzada, ciertamente la desaparición forzada no es exclusiva de las personas migrantes, en últimas fechas ha logrado impactar a los migrantes sobre todo centroamericanos.

Los organismos internacionales no solo han dado cuenta del fenómeno migratorio, sino de las desapariciones forzadas sucedidas a través de las observaciones de los Comités del Sistema Universal De Derechos Humanos o bien a través de la Comisión Interamericana, las recomendaciones para los Estados tratándose de desaparición forzada, están relacionadas con la identificación de las víctimas, la creación de un patrón general, amplio y certero de las víctimas así como la especial atención que merece el delito en casos que impliquen a grupos vulnerables como lo son: niños, mujeres y personas migrantes.

México para cumplir con sus obligaciones internacionales en la materia, debe incrementar sus esfuerzos alrededor de la impunidad en la materia. Frente a la creación del Sistema Nacional de Seguridad Pública y sus objetivos

inter alia de combatir el tráfico de personas migrantes, debe impulsar el cumplimiento de esas obligaciones y acuerdos, a nuestro juicio los retos esenciales en la materia son más de un sesgo político que jurídico, la complementariedad de los organismos internacionales que no han reparado en emitir claras recomendaciones, no resta nada, salvo materializar los acuerdos y obligaciones para impulsar seriamente la lucha contra la desaparición forzada de migrantes.

Consideramos que en primer lugar el reto del gobierno mexicano, data en tener claramente establecido una base de datos donde se cuantifique el número de personas migrantes identificadas, darle operatividad a los esfuerzos que hasta hoy se realizan a nivel institucional, a través de los convenios intergubernamentales, para que se logren identificar los nombres y procedencia de las personas desaparecidas. El reto no es fácil, las estrategias y mecanismos han sido sugeridos por los órganos internacionales, el resto debe ser un esfuerzo nacional.

Referencias bibliográficas

Álvarez, R. (1980). "The interamerican Commission of Human Rights and Disappearances". Seminar on Disappearances organizado por Amnesty International, Estados Unidos.

Belén, Posada del Migrante *et. al.* (2011). *Secuestros a Personas Migrantes en Tránsito por México*. Recuperado de http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/ngos/prodh_Mexico_CAT47.pdf

Carrasco, G. (2013). *La migración centroamericana en su tránsito por México hacia los Estados Unidos*. Alegatos, núm.83.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2013). *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la*

movilidad humana en México. Washington, DC: Organización de los Estados Americanos.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2016). *Derechos humanos en México*. Washington, DC: Organización de los Estados Americanos.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (2011). *Informe especial sobre secuestro de Migrantes en México*. Recuperado de http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/2011_secmigrantes.pdf

Comité contra la Desaparición Forzada. (2015). *Observaciones finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo I de la Convención*. Recuperado de <http://www.hchr.org.mx/images/CED/Observaciones%20Finales%20Comite%20Desaparicion%20Forzada%20MX2015.pdf>

Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. (2010). *Examen de los informes presentados por los estados partes de conformidad con el artículo 73 de la convención*. Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, México.

Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. (2005). *Examen de los informes presentados por los estados partes de conformidad con el artículo 73 de la convención*. Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, México.

Corte IDH. *Caso Heliodoro Portugal Vs. Panamá, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas*. (Sentencia de 12 de agosto de 2008), Serie C No. 186.

- Corte IDH. *Caso Contreras y otros Vs. El Salvador, Fondo, Reparaciones y Costas*. (Sentencia de 31 de agosto de 2011), Serie C, No. 232.
- Gómez, J.J. (2005). *La desaparición forzada de personas: avances del derecho internacional*. Revista Mexicana de Política Exterior, núm. 66, México.
- Huerta Dávila, Christian I. y Méndez Cruz, Marisol, (2015). *Desaparición forzada: retos y perspectivas*. Revista Dfensor, México, año XIII, núm. 9, septiembre.
- International Bar Associations Human Rights Institute. (2015). *Desaparición forzada México: una mirada desde los organismos del sistema de Naciones Unidas*. 1ª ed. México, ONU-DH.
- Keeley, B. (2012). *Migración internacional: el lado humano de la globalización*. Recuperado de <http://www.redetis.iipe.unesco.org/publicaciones/migracion-internacional-el-lado-humano-de-la-globalizacion>
- Knippen, J., Boggs, C., & Meyer, M. (2015). *Un camino incierto. Justicia para delitos y violaciones a los derechos humanos contra personas migrantes y refugiadas en México*. Recuperado de https://www.wola.org/sites/default/files/Un%20camino%20incierto_Nov2015.pdf
- Meyer, M. & Boggs, C. (2014). *La otra crisis: abusos contra los niños y otros migrantes durante su viaje por México*. Washington, D. C.: U. S. Washington Office on Latin America.
- Presidencia de la República. (2014) *¿Qué es el programa sur?* 30/08/2017, de Presidencia de la República Sitio web: <https://www.gob.mx/presidencia/articulos/que-es-el-programa-frontera-sur>
- Ramos, J.M. (2015). *La política migratoria mexicana y la seguridad fronteriza con Estados Unidos: cambio y continuidad, 2012-2014*. Región y sociedad, 27(64), 351-382.
- Reyes, H. (2014). En *Mapa de estadísticas de Secretaría de Gobernación*. Recuperado de http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Mapa_de_estadisticas?Mapa=2016&Tip=0
- Resolución 10/10 A/RES/10/10 (26 de marzo de 2009) disponible en http://ap.ohchr.org/documents/s/HRC/resolutions/A_HRC_RES_10_10.pdf
- U.S. Customs and Border Protection, (2016), *United States Border Patrol Southwest Family Unit Subject and Unaccompanied Alien Children Apprehensions Fiscal Year 2016*. Estados Unidos de América, Recuperado de <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-border-unaccompanied-children/fy-2016>
- Vivanco, J.M. (2013). *En Los Desaparecidos de México: El persistente costo de una crisis ignorada de Human Rights Watch*. Recuperado de <https://www.hrw.org/es/report/2013/02/20/los-desaparecidos-de-mexico/el-persistente-costo-de-una-crisis-ignorada>

Legislación

- Código Penal Federal [Código]. (2017). Cámara de diputados.
- Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de personas [Convención]. (1994). Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Convención Internacional para la protección de todas las personas contra la Desaparición Forzada [Convención]. (2006). Asamblea General de las Naciones Unidas.