

MIGRANTES DESAPARECIDOS DE CENTROAMÉRICA: RESPONSABILIDAD TRANSNACIONAL, BÚSQUEDA DE RESPUESTAS Y LAGUNAS LEGALES

Informe de la Clínica de Derechos Humanos Internacionales de Boston University en
colaboración con la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, con el
apoyo de las Brigadas de Paz International



Boston University School of Law
Clínica de Derechos Humanos Internacionales
765 Commonwealth Ave.
Boston, MA 02215
617-353-3131

<http://www.bu.edu/law/central/jd/programs/clinics/international-human-rights/>

Investigado y escrito por Estudiantes de derecho de la Clínica:

México: Stephanie Bonilla, Shaelyn Gambino Morrison, Emily Houde

Honduras: Xinia Bermudez, Joshua Duncan, Rebecca Mutty, Hyun Young Yoon

Guatemala: Sayra Gutiérrez, Emily Kase, Miosotti Tenecora

El Salvador: Taylor Mielnicki, Adela Pérez-Franco, Jesús Zelaya

Supervisado y editado por la profesora clínica Susan M. Akram

Equipo de redacción: Estudiantes de derecho de Boston University Eduardo González, Mariem Marquetti, Patricia Vázquez

Edición adicional: Deena Hurwitz, PBI-USA y Shannon Jonsson

En colaboración con:

Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (México, Guatemala, El Salvador)

Traducido por:

Estudiantes de derecho de Boston University: Eduardo Gonzalez, Mariem Marquetti, Patricia Vazquez

Facultad de Derecho de Universidad Nacional Autonoma de México: Sandra Mejia Camacho, Stephany Maza

Estudiante de la Div. de Estudios Jurídicos de la Universidad de Guadalajara, Mexico/
Univerzita Karlova, Czech Republic: Paulette Montserrat Bermúdez Jordana

19 de enero de 2021

TABLA DE CONTENIDO

Glosario de Términos y Siglas	1
RESUMEN EJECUTIVO.....	5
I. INTRODUCCIÓN.....	23
II. RECOMENDACIONES GLOBALES.....	25
III. MARCO LEGAL.....	48
A. Marco legal internacional.....	48
B. Marco legal regional.....	51
IV. ANTECEDENTES DE LAS DESAPARICIONES DE MIGRANTES CENTROAMERICANOS.....	56
V. MÉXICO.....	72
A. Los peligros de la migración por México.....	72
B. Legislación mexicana.....	83
C. Esfuerzos para atender las desapariciones de migrantes.....	88
D. Desafíos y lagunas para abordar las desapariciones de migrantes.....	95
E. Conclusiones y recomendaciones para México.....	106
VI. HONDURAS.....	110
A. Factores que provocan la emigración de hondureños.....	112
B. Legislación hondureña.....	122
C. Esfuerzos para abordar las desapariciones de migrantes.....	131
D. Desafíos y lagunas para abordar de las desapariciones de migrantes..	135
E. Conclusiones y recomendaciones para Honduras.....	146
VII. GUATEMALA.....	151
A. Factores que provocan la migración de guatemaltecos.....	152
B. Legislación guatemalteca.....	158
C. Esfuerzos para abordar las desapariciones de migrantes.....	162
D. Desafíos y lagunas para abordar las desapariciones de migrantes....	164
E. Conclusiones y recomendaciones para Guatemala.....	190
VIII. EL SALVADOR.....	194
A. Factores que impulsan la migración de los salvadoreños.....	196
B. Legislación salvadoreña.....	201
C. Esfuerzos para abordar las desapariciones de migrantes.....	206
D. Desafíos y lagunas para abordar de las desapariciones de migrantes..	211
E. Conclusiones y recomendaciones para El Salvador.....	218

Glosario de Términos y Siglas

ACA	Acuerdo Cooperativo de Asilo
CAFTA-DR	República Dominicana-Tratado de Libre Comercio Centroamericano
CEAV	Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas (Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas) (México)
CEH	Comisión para el Esclarecimiento Histórico (Comisión de Esclarecimiento Histórico) (Guatemala)
CFDP	Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas
CICIG	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala)
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CMW	Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus familias
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos (México)
COFAMICENH	Comité de Familiares de Migrantes Desaparecidos del Centro de Honduras (colectivo familiar en Honduras)
COFAMIDE	Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos El Salvador (colectivo familiar en El Salvador)
COFAMIPRO	Comité de Familiares de Migrantes Desaparecidos del Progreso (colectivo familiar en Honduras)
CONADEH	Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (Comisión Nacional de Derechos Humanos) (Honduras)

CONAPROHM	Consejo Nacional Para La Protección al Hondureño Migrante
Convención Americana	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CorteIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPED	Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas
EAAF	Equipo Argentino de Antropología Forense (Equipo Forense Argentino)
ECAP	Equipo de Estudios Comunitarios y Acción Psicosocial (Organización guatemalteca sin fines de lucro)
FAFG	Fundación de Antropología Forense de Guatemala
FEBCD	Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas (México)
FGR	Fiscalía General de la República (México)
FJEDD	Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho
FONAMIH	Foro Nacional para la Migración en Honduras (Foro Nacional sobre Migraciones en Honduras)
FOSMIH	Fondo de Solidaridad con el Migrante Hondureño (Honduras)
INACIF	Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala
INM	Instituto Nacional de Migración (México)
MENAMIG	Mesa Nacional para las Migraciones (organización sin fines de lucro)
MINEX	Ministerio de Relaciones Exteriores (Guatemala)
OEA	Organización de los Estados Americanos
OI	Organización Internacional

ONG	Organización No Gubernamental
PDDH	Procuraduría para la Defensa de Derechos Humanos (El Salvador)
PNC	Policía Nacional Civil (Policía Nacional) (Guatemala)
PNR	Programa Nacional de Resarcimiento (Guatemala)
SEIDO	Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (Unidad Especializada para la Investigación del Crimen Organizado) (México)
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras (Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional) (Honduras)
TNC	Corporación Transnacional
Triángulo del Norte	Término colectivo para Honduras, Guatemala y El Salvador

RESUMEN EJECUTIVO

En la última década solamente en México, Honduras, Guatemala, El Salvador y Estados Unidos, conjuntamente, han desaparecido entre 75,000 y 120,000 migrantes. Se desconoce el número exacto debido a la falta de informes y datos confiables en la región. Durante demasiado tiempo, las familias han sufrido una revictimización a manos de las autoridades gubernamentales que ignoran sus demandas de investigar las desapariciones, no dan seguimiento cuando abren investigaciones y manejan el proceso de devolución de los restos de migrantes de manera irrespetuosa. México, los países del Triángulo del Norte o Estados Unidos tampoco han brindado reparaciones adecuadas a las familias por la pérdida de sus seres queridos -la mayoría de los cuales eran los principales sostenes de la familia- aun cuando los gobiernos son al menos en parte responsables o cómplices de la desaparición.

Según el derecho internacional y regional, México y los países del Triángulo Norte tienen la obligación de responder de manera efectiva a las desapariciones de migrantes. Estas obligaciones incluyen la realización de investigaciones rápidas y exhaustivas, el enjuiciamiento de los perpetradores e identificación y repatriación respetuosa de los restos. Para cumplir con estas obligaciones, México y los países del Triángulo Norte, junto con los Estados Unidos, deben participar en una cooperación regional más efectiva para localizar a los migrantes y brindar justicia a las familias. Además, estos cinco estados deben abordar todas las desapariciones: desapariciones con violencia, sin violencia, forzadas y no forzadas.

A lo largo de la ruta migratoria, los migrantes son sometidos a desapariciones forzadas, desapariciones forzosas y desapariciones no forzadas o no forzosas. Las desapariciones *forzosas* ocurren cuando actores privados no estatales causan las desapariciones y el gobierno no está involucrado, mientras que las desapariciones *forzadas* ocurren cuando las autoridades gubernamentales son responsables, participan o permiten a sabiendas que ocurran las desapariciones. Las desapariciones *no forzosas* o *no forzadas* ocurren sin intervención humana, como cuando un migrante sucumbe a una enfermedad durante el tránsito o sufre un percance en un terreno peligroso. A menudo, se desconoce el origen de la desaparición. Además, cuando se produce una desaparición, suele haber un retraso en la denuncia, ya que la familia aún no ha tenido conocimiento del hecho. Si bien las leyes internacionales nacionales se se han centrado casi por completo en las desapariciones *forzadas*, los cinco

países tienen el deber de tratar las desapariciones con violencia, sin violencia y no forzadas con el mismo nivel de atención y respuesta que las desapariciones *forzadas*.

Este informe se basa en el llamado urgente de las familias de toda la región para una respuesta transnacional a la crisis de las desapariciones de migrantes. En particular, este informe pide la reforma del Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación (“MAE”) de México. Este mecanismo transnacional debe ser mejorado significativamente para asegurar un intercambio exitoso de información, investigaciones, procesamientos y repatriación de restos en toda la región.

Establecido en 2015 como resultado de los esfuerzos de la sociedad civil y los colectivos familiares, el MAE creó una vía para que los migrantes y sus familias, incluidos los que se encuentran fuera de México, puedan presentar reclamos en México y participar en procesos penales en casos de desapariciones. En la actualidad, retrasos sustanciales, falta de voluntad política, falta de accesibilidad y falta de coordinación transnacional hacen que el sistema sea ineficaz.

El mandato del MAE de brindar acceso a la justicia a las familias fuera de México debe ser plenamente implementado a través de la creación de lineamientos claros que detallan las obligaciones tanto de las autoridades mexicanas y autoridades en los estados de origen y destino. El MAE debe ser fortalecido con la creación de oficinas de campo en los países del Triángulo Norte y Estados Unidos. Estas oficinas deben contar con representantes competentes que trabajen en estrecha colaboración con familias de desaparecidos y sociedad civil para atender las denuncias. Para promover la rendición de cuentas, las oficinas del MAE deben producir informes internos periódicos para rastrear el progreso de los casos individuales e informes públicos anuales que anoten las estadísticas y los resultados de las reclamaciones. El MAE debe colaborar con el Equipo Argentino de Antropología Forense (“EAAF”), específicamente con el *Proyecto Frontera* del EAAF, que ha establecido bases de datos forenses locales en la región, con una base de datos genética compartida para la identificación, cotejo de ADN y repatriación de restos a las familias.

Este informe concluye con cuatro conjuntos de recomendaciones organizados temáticamente, dirigidos a los niveles transnacional y nacional. El primer tema aborda la necesidad de una

respuesta estatal más sólida para investigar todas las desapariciones. El segundo tema aborda el fenómeno particular de las desapariciones *forzadas* y pide a los estados que lleven a cabo procesamientos rápidos y efectivos para exigir obligaciones a los responsables y señalar a los futuros perpetradores que ningún estado tolerará tales crímenes. El tercer tema enfatiza la necesidad de procedimientos adecuados en la identificación y repatriación de restos. El cuarto tema hace un llamado a todos los Estados para que brinden una reparación adecuada a las víctimas de desapariciones, incluidas las familias. Como se mencionó anteriormente, el MAE debe desempeñar un papel de monitoreo y empoderamiento más asertivo, asegurando que los Estados cumplan con su deber de investigar, juzgar, identificar y repatriar los restos, y brindar reparaciones adecuadas con respecto a todas las desapariciones.

Marco legal internacional y regional

Como Estados parte de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas (CPED), México y Honduras están obligados a garantizar que los derechos en virtud de este tratado se respeten y hagan cumplir. Guatemala es signataria de la CPED, pero aún no ha ratificado esta Convención. Ni El Salvador ni Estados Unidos son Estados parte del CPED.

Frente a una crisis que afecta a personas y comunidades en estos cinco países, Guatemala, El Salvador y Estados Unidos deben ratificar la CPED y cooperar para asegurar su implementación en toda la región. La CPED requiere que los Estados parte establezcan mecanismos que respondan eficazmente a las desapariciones, garanticen el derecho de las familias afectadas a la verdad y la justicia, manejen adecuada y respetuosamente la repatriación de restos y cooperen plenamente con otros Estados parte para lograr estos fines. Hasta que Guatemala, El Salvador y Estados Unidos ratifiquen la CPED, México y Honduras tienen la obligación bajo el tratado de cooperar con los otros tres países para cumplir con sus requisitos.

Los cuatro países, incluido El Salvador, son Estados parte de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios ("CMW"), que les exige proteger los derechos de los migrantes y sus familias. Si bien EE. UU. no es parte de ninguna de las dos Convenciones, debería participar en el mecanismo transnacional, ya

que miles de migrantes han desaparecido durante la última década, tanto en la frontera entre EE. UU. y México como dentro de EE. UU., donde se han encontrado más de 2,200 restos de migrantes desde 2014.¹ Además, EE. UU. es el destino de la mayoría, si no todos, los migrantes en la región, y las políticas de contención migratoria de EE. UU. son una de las principales causas de abusos contra los derechos humanos de los migrantes, que provocan la desaparición de miles.

Como Estados parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, México y los países del Triángulo Norte están sujetos a la jurisdicción de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CorteIDH), incluyendo la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (CFPD). Los Estados parte de la CFPD, incluidos México y los países del Triángulo Norte, deben conformar su legislación nacional a los requisitos de estos, en particular su definición de desaparición forzada como un delito que incumbe al Estado, y la obligación de enjuiciar y sancionar a los perpetradores en consecuencia. La CorteIDH ha interpretado una desaparición forzada como aquella que ocurre con la asistencia, complicidad o tolerancia del Estado. Los Estados tienen el deber de investigar los casos que caen dentro de la definición de desaparición forzada aun cuando el Estado no está involucrado, o incluso cuando no está claro quién perpetró el crimen. Además, la CorteIDH ha interpretado el alcance de la obligación estatal de incluir la prevención de las desapariciones forzadas por todos los medios de carácter legal, político y administrativo. Más importante aún, el CFPD pide a los Estados parte que cooperen entre sí para prevenir, sancionar y eliminar el problema de las desapariciones forzadas. La Convención Americana también requiere que los Estados proporcionen medidas judiciales efectivas a las víctimas de violaciones de derechos humanos.

Los hallazgos, conclusiones y recomendaciones de este Informe, basados en cinco años de extensa investigación y trabajo de campo en cada país, destacan que las demandas de verdad y justicia de las familias solo pueden satisfacerse a través de una solución transnacional. En nombre de las familias, este Informe pide mejoras al MAE. El MAE debe reformarse para

¹ Missing Migrants Project, <https://missingmigrants.iom.int/region/americas?region=1422>. (consultado el 21 de noviembre del 2020).

cumplir con su mandato de brindar acceso a la justicia a las familias garantizando investigaciones sólidas, enjuiciamientos, intercambio de datos, un protocolo conjunto con el EAAF para las investigaciones forenses y la devolución respetuosa de los restos de los migrantes desaparecidos. Solo una respuesta transnacional de este tipo puede abordar eficazmente la crisis generalizada de desapariciones de migrantes en la región.

México

A partir de 2020, el gobierno mexicano ha reportado 61,000 desapariciones en el país.² Aunque México tiene un marco legal sustantivo que es en gran medida consistente con sus obligaciones legales internacionales, su implementación de las leyes es débil o existen barreras significativas para acceder a los recursos legales. Por ejemplo, la legislación mexicana es ampliamente inclusiva y proporciona definiciones para las víctimas "directas" e "indirectas" de violaciones de derechos humanos, que incluyen a las que sufren directamente daños o menoscabos, así como a sus familiares o aquellos con una relación cercana con la víctima directa. Sin embargo, para alcanzar la condición de víctima legalmente reconocida y disfrutar de los beneficios y recursos que brinda la ley mexicana, los migrantes y sus familias deben presentar su reclamo en territorio mexicano, requisito que no es posible cumplir para la mayoría de los migrantes centroamericanos. Además, existe una falta de coordinación entre las autoridades federales y estatales en la implementación de la ley mexicana, y no se han desarrollado vías concretas de reparación. Las autoridades mexicanas exigen que los migrantes cumplan con un alto nivel de prueba para establecer que una agencia administrativa o un empleado federal fue responsable o estuvo involucrado en una desaparición. Sin embargo, los migrantes y sus familias a menudo no tienen suficiente información para presentar una reclamación con éxito. Finalmente, otros factores como el miedo a la detención, la deportación, las represalias o la falta de confianza en las autoridades estatales impiden que los migrantes denuncien los delitos. La criminalización de la migración en México, influenciada por la política de Estados Unidos, ha empujado a los migrantes hacia rutas más peligrosas, agravando la crisis de desapariciones de migrantes.

Como Estado parte de la CMW, CPED, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la CFPD, México debe cumplir con las obligaciones internacionales de llevar a cabo investigaciones rápidas de todas las desapariciones, procesar a los responsables de los casos de desapariciones y manejar adecuadamente la identificación y repatriación de restos de manera respetuosa y digna. México está expresamente sujeto a la jurisdicción de la CorteIDH, la cual enfatizó en *Velásquez Rodríguez c. Honduras* el deber de los Estados parte

² El gobierno mexicano ha reportado 61,000 desapariciones en el país, más de 37,000 restos sin identificar y el hallazgo de varias fosas clandestinas. Véase, Equipo Argentino de Antropología Forense, México, <https://eaaf.org/eaafenelmundo/mexico/>.

del sistema interamericano de realizar investigaciones prontas y efectivas de todas las desapariciones.

En 2017, México promulgó la Ley General de Víctimas para definir a las víctimas de violaciones de derechos humanos y garantizarles reparaciones. Si bien la Ley brinda aparentemente apoyo y reparación integral a las víctimas de violaciones de derechos humanos y permite que las víctimas directas e indirectas accedan a los recursos de la Ley, varios obstáculos han impedido que las personas se beneficien de ella. Por ejemplo, los migrantes y sus familias a menudo encuentran dificultades para obtener el estatus de "víctimas" porque no pueden viajar a México para presentar una solicitud o seguir los procedimientos requeridos. Además, la falta de cooperación y coordinación entre las autoridades estatales y federales crea serios obstáculos para que las víctimas accedan a los beneficios de la Ley.

En 2007, México estableció su Comisión Nacional de Derechos Humanos con el objetivo de abordar las violaciones a los derechos humanos reconocidas por la legislación mexicana. La Comisión Nacional de Derechos Humanos brinda apoyo además de la Ley General de Víctimas. De manera similar a los desafíos que presenta la Ley General de Víctimas, las víctimas de violaciones de derechos humanos a menudo no pueden presentar denuncias porque no pueden viajar a territorio mexicano. Incluso si las víctimas de violaciones de derechos humanos pueden presentar una denuncia dentro del territorio mexicano, la carga de la prueba que tienen que cumplir es onerosa, lo que dificulta aún más a las familias una vía de reparación. Suponiendo que las víctimas de violaciones de derechos humanos puedan presentar una denuncia dentro del territorio mexicano y la Comisión Nacional de Derechos Humanos encuentre una violación, los recursos son limitados y, a menudo, ineficaces.

Recomendaciones para México

- México debe abordar de manera oportuna, completa y efectiva las desapariciones de migrantes, cumpliendo con sus obligaciones bajo el MAE.
- México debe garantizar que, de conformidad con el derecho internacional y regional aplicable, el delito de desaparición forzada se defina de manera coherente en los niveles nacional, estatal y local.
- México debe establecer rutas institucionales claras para la presentación de una denuncia, incluido el establecimiento de autoridades gubernamentales designadas responsables del manejo de las desapariciones de migrantes.

- México debe investigar con prontitud y diligencia los casos de desapariciones en su territorio, independientemente de la nacionalidad de la víctima y si la denuncia fue presentada en territorio mexicano.
- México debe cooperar con los países del Triángulo Norte y los Estados Unidos en la medida necesaria para llevar a cabo cualquier investigación de desapariciones.
- El gobierno mexicano debe facilitar el acceso a la información a las víctimas y sus familias, independientemente de su nacionalidad y ubicación, sobre las circunstancias de una desaparición, los avances y resultados de una investigación y la suerte corrida por los desaparecidos.
- México debe intercambiar información periódicamente con los países del Triángulo Norte y Estados Unidos a solicitud de las familias de los desaparecidos o sus gobiernos, y transmitir con prontitud información sobre una desaparición, así como sobre el estado de una investigación a través del MAE.
- México debe recolectar, examinar y preservar los cuerpos y restos de los desaparecidos de acuerdo con protocolos de mejores prácticas como el del Equipo Argentino de Antropología Forense, y tomar todas las medidas razonables necesarias para identificar los restos y determinar la causa de muerte.
- Una vez identificados, México debe asegurarse de que los familiares de los fallecidos sean informados con prontitud y, en su caso, facilitar la repatriación de los restos de una manera digna y respetuosa con el fallecido y la familia.
- México debe adoptar todas las medidas apropiadas para prevenir las desapariciones de migrantes. Específicamente, México debe reformar su estrategia migratoria, implementar todas las políticas migratorias de manera estricta, consistente con sus obligaciones internacionales de derechos humanos, y revisar su cumplimiento de las políticas migratorias estadounidenses que son inconsistentes con los derechos humanos.
- México debe reducir la criminalización de la migración mediante la cancelación de acuerdos migratorios que tienen un impacto adverso en los derechos humanos de los migrantes.
- México debe adoptar un plan nacional integral para combatir las violaciones de derechos humanos contra los migrantes, asegurando un esfuerzo consistente y concertado en todos los niveles de gobierno.
- México también debe facilitar los viajes nacionales e internacionales de las familias para que puedan participar en la investigación, proceso penal y / o identificación de restos.

Honduras

En solo cinco meses, desde marzo hasta agosto de 2019, se reportó la desaparición de aproximadamente 741 migrantes hondureños.³ Esta estimación no incluye la gran cantidad de casos que permanecen sin reportar o fueron reportados, pero no registrados por el gobierno. Como Estado parte de CPED, CMW, la Convención Americana y la CFDP, Honduras debe cumplir con sus obligaciones internacionales de realizar investigaciones rápidas de todas las desapariciones, juzgar a los responsables de casos de desapariciones forzadas y manejar adecuadamente la identificación y repatriación de restos de manera respetuosa y digna. Honduras está sujeto a la jurisdicción de la CorteIDH, que enfatizó en *Velásquez-Rodríguez c. Honduras* el deber de los Estados parte de realizar investigaciones rápidas y efectivas de todas las desapariciones. Además, como afirma la Demandada en el caso Velásquez-Rodríguez, Honduras está directamente vinculada por la decisión de la Corte.

El derecho interno y la capacidad institucional de Honduras son actualmente insuficientes para cumplir con sus obligaciones legales con respecto a sus nacionales desaparecidos. Los códigos Civil y Penal de Honduras incorporan definiciones débiles o vagas que no desencadenan la responsabilidad de los funcionarios estatales de realizar investigaciones de desapariciones inmediatamente. El Código Civil define a una persona desaparecida como "ausente", lo que no invoca las mismas responsabilidades que una persona "perdida" o "desaparecida". La definición del Código Penal de "desaparición forzada" es igualmente deficiente, al no imponer la "pena más severa" a quienes cometen una desaparición forzada. También carece de disposiciones específicas que exijan que las autoridades implicadas en tal desaparición rindan cuentas. Además, el Código Penal no enumera todas las circunstancias atenuantes enumeradas en el CPED, que incluyen información reveladora sobre el paradero de la persona desaparecida, ayudando a esclarecer los casos de desaparición forzada e identificando a (otros) perpetradores.

En 2014, Honduras promulgó la Ley de Protección de los Migrantes y sus Familias para ayudar a los migrantes en situaciones de vulnerabilidad en el exterior. Sin embargo, esta Ley

³ Honduras registra 741 migrantes desaparecidos, 18 % de ellos mujeres, DEPARTAMENTO 19, 30 de agosto del 2019, <https://departamento19.hn/honduras-registra-741-migrantes-desaparecidos-18-de-ellos-mujeres/>.

tiene escasa referencia a las desapariciones de migrantes. Su única referencia a las desapariciones es la creación del Fondo de Solidaridad con el Migrante Hondureño (FOSMIH), que brinda asistencia financiera a las familias de los migrantes hondureños que *murieron en el exterior* y brinda la única vía para que los hondureños recuperen los restos de sus familiares. FOSMIH juega un papel útil, aunque limitado. Las familias que necesitan ayuda económica por sufrir la desaparición de un familiar son elegibles para recibir dicha ayuda después de probar que el familiar desaparecido fue encontrado fallecido. Afirmar que el pariente está desaparecido, pero no muerto, no es un reclamo suficiente para la elegibilidad.

En 2018, Honduras promulgó un decreto (Sección B), que aclara las reglas del FOSMIH e identifica nuevos mecanismos para la búsqueda de migrantes desaparecidos, el enjuiciamiento de los perpetradores y la identificación y repatriación de restos. Sin embargo, los términos del Decreto son limitados. Para ser elegible para recibir asistencia financiera a través de FOSMIH, las familias aún deben demostrar que el pariente desaparecido está muerto. Con respecto a las desapariciones de migrantes, los procedimientos de búsqueda del Decreto se refieren únicamente a la identificación de restos. La nueva definición del Código Penal anunciada en el Decreto con respecto al enjuiciamiento de los autores también es limitada en comparación con la definición del CPED. Ese mismo año, Honduras promulgó la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas para crear una base de datos unificada y consolidada de hondureños desaparecidos. Estos esfuerzos combinados representan un paso importante en la dirección correcta y demuestran la voluntad del gobierno hondureño de abordar la crisis.

Sin embargo, estos esfuerzos no han cumplido con las obligaciones internacionales de Honduras de abordar y prevenir las desapariciones. Honduras no ofrece una ruta institucional clara para denunciar una desaparición. Las familias pueden presentar una denuncia ante la Policía Nacional de Honduras, presentar una reclamación ante el Ministerio de Relaciones Exteriores o presentar una reclamación ante el MAE. Sin embargo, debido a la profunda desconfianza hacia la policía y otras autoridades gubernamentales, las demoras en el proceso y la imposibilidad de viajar a México, las familias se quedan sin una forma efectiva y fácilmente disponible de reportar la desaparición de un familiar. Además, si bien la CPED autoriza la extensión de la jurisdicción en el exterior, Honduras ha ignorado en gran medida

sus obligaciones con los nacionales desaparecidos en el extranjero. Una de las quejas más frecuentes de las familias es el manejo irrespetuoso por parte de las autoridades gubernamentales de los restos de migrantes desaparecidos. Las familias han recibido restos que creen que no son miembros de su familia, han recibido cuerpos con partes faltantes o han recibido cenizas de sus seres queridos sin su permiso para la cremación. Las familias se quejan de que se ven envueltas en prolongadas disputas con agencias gubernamentales para recuperar los restos o partes del cuerpo desaparecidas de sus familiares.

Honduras, como los demás países centroamericanos, no puede abordar las desapariciones de migrantes por sí solo. Se necesita urgentemente un mecanismo regional que brinde el apoyo necesario a los esfuerzos legales e institucionales actuales de Honduras para abordar las desapariciones de migrantes.

Recomendaciones para Honduras

Este Informe pide a Honduras que establezca mecanismos nacionales efectivos que brinden rutas institucionales claras para denunciar las desapariciones, permitan a las familias participar en las investigaciones y garanticen el manejo adecuado de los restos devueltos a las familias.

- Honduras debe alinear la definición de “desaparición forzada” con la definición de la CPED, y hacer un esfuerzo serio para satisfacer los derechos de los migrantes desaparecidos en el extranjero al afirmar la jurisdicción sobre las desapariciones en el extranjero.
- Honduras también debe tener definiciones consistentes de "desaparecido", "ausente" y "desaparecido por la fuerza" en todos sus códigos civiles y penales, tanto a nivel local como nacional, de acuerdo con las definiciones legales internacionales y las del mecanismo transnacional.
- Honduras también debe facilitar los viajes nacionales e internacionales de las familias para que puedan participar en la investigación, proceso penal y / o identificación de resto.
- Honduras debe comunicarse con los familiares de las víctimas al menos cada seis meses para informar sobre el progreso de cualquier investigación, enjuiciamiento o repatriación.
- Honduras debe permitir que los familiares participen en todas las etapas del proceso penal, brinden testimonio y obtengan reparaciones adecuadas como parte de los recursos judiciales.
- La Fiscalía Nacional de Honduras debería incorporar una unidad de "Desapariciones Forzadas", considerando la gran cantidad de casos pendientes de desaparición forzada.

- Honduras debe garantizar la integridad de la cadena de custodia de los restos humanos y disponer de los no reclamados y no identificados de manera digna y respetuosa.
- Honduras debe asegurarse de que el acceso a las reparaciones no coincida con el hallazgo de restos o la declaración de muerte.
- Honduras también debe incorporar protocolos forenses internacionales para las investigaciones de derechos humanos en sus procedimientos penales internos.

Guatemala

Aunque las desapariciones de migrantes son un problema generalizado en Guatemala, el número de migrantes desaparecidos se desconoce y sigue siendo difícil de estimar.⁴ Al igual que otros países centroamericanos, Guatemala enfrenta desafíos extremos en la recopilación de datos sobre desapariciones de migrantes porque no existe un mecanismo claro y funcional para denunciar las desapariciones.

Como Estado parte de la CMW, la Convención Americana, la CorteIDH y la CFDP, Guatemala debe cumplir con sus obligaciones legales de realizar prontas investigaciones de todas las desapariciones, manejar debidamente la identificación y repatriación de los restos, procesar a los responsables de los casos de desapariciones forzadas, y brindar una reparación adecuada a los afectados por las desapariciones.

Si bien la Constitución de Guatemala, el Código Penal, la Ley para la Búsqueda de Mujeres Desaparecidas y el Código de Migración de 2016 ofrecen algunas protecciones a las personas migrantes y sus familias, el Estado incumple plenamente sus obligaciones legales internacionales por lagunas en el marco legal e implementación inadecuada.

La Constitución de Guatemala, por ejemplo, garantiza una serie de derechos humanos vinculados a las desapariciones. Estos incluyen la libertad de movimiento, el derecho al debido proceso y el derecho a solicitar investigaciones al gobierno. Además, el Código Penal no aborda explícitamente las desapariciones, pero impone duras penas por secuestro o

⁴ Al 2020, el Proyecto Frontera del Equipo Argentino de Antropología Forense registra 111 migrantes guatemaltecos desaparecidos en su base de datos. Véase, Equipo Argentino de Antropología Forense, Estadísticas Proyecto Frontera 2010 – 3 de abril de 2020, <https://eaaf.org/wp-content/uploads/2020/04/Estadisticas-Proyecto-Frontera-3abr2020.pdf>. [EAAF Proyecto Frontera]. En 2018, la Mesa Nacional para las Migraciones estimó basado en el número de reclamos e informes no oficiales que al menos 393 guatemaltecos habían desaparecido solamente en ese año. Véase, Menamig estima 393 migrantes guatemaltecos desaparecidos, LA HORA, 25 de agosto del 2018, <https://lahora.gt/menamig-estima-393-migrantes-guatemaltecos-desaparecidos/>.

privación de libertad. Para abordar la violencia contra las mujeres, el país también ha promulgado la Ley de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas, que establece un registro integral de mujeres desaparecidas. Si bien la Ley de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas no se creó para abordar las desapariciones de migrantes, ha arrojado resultados positivos como la creación en 2018 de un sistema de alerta nacional para cuando una mujer desaparece.

Finalmente, el Código de Migración de 2016 ofrece amplias protecciones a las víctimas de desapariciones. El Código establece un mecanismo de denuncia y un compromiso de cooperación intergubernamental en temas relacionados con la búsqueda, persecución y prevención de delitos relacionados con la migración. El Código de Migración entró en vigor el 1 de mayo de 2017, pero aún no se ha aplicado por completo.

Este reciente cambio legislativo es un paso en la dirección correcta, pero hasta que no se implementen por completo las regulaciones, no hay forma de saber qué tan efectiva será la nueva ley. Además, cuestiones como las definiciones inconsistentes del término "desaparición" en la legislación guatemalteca y la falta de un mecanismo adecuado para informar e investigar continúan siendo barreras para quienes buscan encontrar a sus seres queridos.

Las familias pueden informar a múltiples agencias gubernamentales o presentar una queja en Guatemala utilizando el MAE. Si bien las autoridades estatales afirman que la variedad de opciones para denunciar les da a las familias una mayor flexibilidad sobre dónde y cómo pueden denunciar, los familiares afirman que la falta de una ruta clara para presentar un informe de persona desaparecida ha creado confusión. Junto con las barreras económicas y lingüísticas, la discriminación por parte de los funcionarios gubernamentales y la falta de un procedimiento de denuncia simplificado impide las investigaciones adecuadas. Cuando las familias logran presentar un informe, la falta sistémica de coordinación entre las agencias gubernamentales a menudo frustra la efectividad de esas investigaciones. La falta de coordinación hace que las familias no obtengan respuestas, recuperen restos u obtengan reparaciones por la desaparición de sus seres queridos. Si bien el fondo de reparaciones internas de Guatemala para las familias de migrantes fallecidos a través del Ministerio de

Relaciones Exteriores ("MINEX") es un avance alentador, en la práctica, el fondo ha sido inaccesible para muchas familias y carece de criterios de calificación claros y transparentes.

Recomendaciones para Guatemala

Este informe insta a Guatemala a implementar mecanismos nacionales efectivos que proporcionen rutas institucionales simplificadas para denunciar desapariciones, enjuiciar a los responsables de casos de desapariciones forzadas, garantizar el manejo adecuado de los restos devueltos a las familias y proporcionar reparaciones adecuadas. Para lograr esto, Guatemala debe implementar plenamente el Código de Migración de 2016 de acuerdo con estos principios.

- Guatemala debe crear de manera urgente un mecanismo de denuncia e investigación integral y racionalizado de desapariciones que cumpla con el CFDP, como ha venido exigiendo la sociedad civil guatemalteca.
- Guatemala debe hacer un esfuerzo sostenido para garantizar los derechos de los migrantes desaparecidos y sus familias, haciendo valer la jurisdicción sobre las desapariciones de sus nacionales en el exterior. El Estado debe cooperar completa y sistemáticamente con otros países para realizar investigaciones.
- Para facilitar el enjuiciamiento efectivo, el Estado debe incorporar una definición consistente de desaparición en su código penal y civil, y asegurar que esta definición se traduzca en la práctica.
- Guatemala debe cooperar con la sociedad civil y las familias de los desaparecidos en la creación de una base de datos genética compartida administrada por el Proyecto Frontera del EAAF.
- El Estado debe trabajar a través del MAE para garantizar que los restos sean devueltos sin demora a los familiares, en la forma y manera solicitada por los familiares.
- Guatemala también debe facilitar los viajes nacionales e internacionales de las familias para que puedan participar en la investigación, proceso penal y / o identificación de restos.
- El gobierno guatemalteco debe facilitar el acceso a una reparación adecuada a los familiares. El estado debe crear un mecanismo que permita a las familias solicitar y recibir los beneficios que les promete la ley mexicana. Adicionalmente, Guatemala debe agilizar y dar a conocer los criterios para el fondo nacional de repatriación MINEX.

El Salvador

El número de migrantes salvadoreños que han desaparecido no está claro, pero desde 2013 el Ministerio de Relaciones Exteriores del estado ha recibido 786 denuncias de salvadoreños

desaparecidos en el exterior,⁵ y hasta abril de 2020, el EAAF enumera 343 migrantes desaparecidos de El Salvador en su base de datos.⁶

De acuerdo con sus obligaciones internacionales en virtud de la CMW, la Convención Americana, la CorteIDH y la CFDP, El Salvador está obligado a realizar investigaciones inmediatas de todas las desapariciones, enjuiciar a los responsables de los casos de desapariciones forzadas, manejar adecuadamente la identificación y repatriación de los restos, y brindar reparación adecuada a los afectados por desapariciones.

Si bien El Salvador no cuenta con una ley específica que aborde las desapariciones de migrantes, la Constitución, la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia y el Código Penal brindan algunas protecciones relevantes. La Constitución salvadoreña garantiza ciertos derechos relevantes para los migrantes y sus familias, como el derecho a migrar, el derecho a la vida, el derecho a la integridad física y moral y el derecho a presentar una petición al gobierno.

En 2011, el gobierno salvadoreño aprobó la Ley Especial para Migrantes para proteger los derechos de los migrantes salvadoreños y sus familias. Esta Ley promete coordinar esfuerzos y actividades que beneficien a los migrantes salvadoreños y crear las unidades técnicas necesarias para atender a los migrantes salvadoreños y sus familias dentro del territorio nacional y en el exterior. La Ley Especial extiende las obligaciones del gobierno a los migrantes salvadoreños en tránsito y a aquellos que han llegado a los países de destino. La Ley establece metas impresionantes, pero no enumera disposiciones específicas que describan las opciones disponibles para los migrantes salvadoreños y sus familias, ni establece ningún mecanismo para que las familias denuncien violaciones. Las familias y las organizaciones de defensa afirman que la Ley Especial parece ser más una táctica política y de relaciones públicas que un avance en la protección de los migrantes.

Al igual que los demás países del Triángulo Norte, el Código Penal de El Salvador penaliza la privación de libertad, el secuestro y la extorsión. Además, la ley tipifica como delito las

⁵ Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, *Examen de los Informes presentados por los Estados Partes con arreglo con artículo 73 de la Convención - El Salvador* CMW/C/SLV/2 ¶ 155 (19 de febrero del 2014).

⁶ EAAF Proyecto Frontera, supra nota 4.

desapariciones forzadas que ocurren cuando un funcionario público salvadoreño detiene a alguien y se niega a revelar su paradero. Desafortunadamente, la definición limitada de desaparición forzada excluye muchas de las situaciones que enfrentan los migrantes.

Varias entidades gubernamentales han tomado medidas para actuar sobre las desapariciones, pero el esfuerzo por abordar de manera significativa este grave problema y defender a las familias de las víctimas aún recae en la sociedad civil. Al igual que en los demás países del Triángulo Norte y México, la falta de una ruta clara para denunciar una desaparición, la falta de cooperación transnacional, la asignación de recursos insuficiente, la ausencia de voluntad política y la falta de seguimiento con las familias continúan siendo problemas. Además, la mayoría de las familias no pueden obtener una reparación adecuada.

Recomendaciones para El Salvador

Este informe insta a El Salvador a implementar mecanismos nacionales efectivos que brinden rutas institucionales claras para denunciar desapariciones, procesar a los responsables de desapariciones forzadas, asegurar el manejo adecuado de los restos devueltos a las familias y brindar reparaciones adecuadas.

- El Estado debe ratificar los tratados que abordan el tema de las desapariciones de migrantes, específicamente la Convención Internacional sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. El Salvador debe enmendar su ordenamiento jurídico interno para que se ajuste a estos tratados, por ejemplo, reformar la definición de desaparición forzada del Código Penal.
- El Salvador debe crear un marco legal integral que garantice y proteja los derechos de los migrantes y sus familias. Este marco debe garantizar una investigación eficaz mediante el desarrollo de un proceso simplificado que deben seguir las familias al denunciar una desaparición.
- El Estado debe facilitar los enjuiciamientos efectivos adoptando una definición clara de desaparición y modificando su Ley Especial sobre Migrantes o adoptando una nueva ley que aborde adecuadamente las desapariciones de migrantes.
- El Salvador debe hacer un esfuerzo sostenido para satisfacer los derechos de los migrantes desaparecidos haciendo valer la jurisdicción sobre las desapariciones de sus nacionales en el exterior. El estado debe cooperar completa y sistemáticamente con otros países para realizar investigaciones.
- Las autoridades salvadoreñas deben cooperar para fortalecer la base de datos forense establecida con la ayuda del Proyecto Frontera del EAAF. El Estado debe asegurar la cooperación interinstitucional y que la base de datos cuente con los recursos financieros adecuados para su funcionamiento.

- El Salvador también debe facilitar los viajes nacionales e internacionales de las familias para que puedan participar en la investigación, proceso penal y / o identificación de restos.
- El Estado debe facilitar el acceso a una reparación adecuada a los familiares y que los restos sean devueltos oportunamente a los familiares, en la forma y por los medios solicitados por las familias.

Conclusión

Cada año, miles de migrantes desaparecen en la región. Las familias de los desaparecidos sufren a diario con poco o ningún apoyo de sus gobiernos. Los estados hacen poco o ningún esfuerzo para rastrear el número total de desapariciones y abordar el problema de manera coordinada.

En cambio, los estados están firmando acuerdos de Tercer País Seguro con Estados Unidos, que solo exacerbarán las desapariciones. Estados Unidos ha asumido poca responsabilidad al abordar las desapariciones de migrantes a pesar de ser el destino final para la mayoría de los migrantes en la región. La migración y las desapariciones que resultan de este fenómeno son un fenómeno regional que requiere soluciones regionales. Cada país debe hacer un esfuerzo serio para establecer rutas y procedimientos institucionales claros dentro de sus propios mecanismos nacionales, y cooperar con el MAE para agilizar las investigaciones, llevar a los responsables ante la justicia y facilitar el proceso de identificación y repatriación de los restos. Para abordar eficazmente las desapariciones de migrantes, los cinco estados deben asumir la responsabilidad individualmente a nivel nacional y, al mismo tiempo, coordinarse entre sí de forma regular a través de un mecanismo transnacional ya existente, el MAE. Las familias han estado exigiendo tales esfuerzos regionales durante décadas. Es hora de que los cinco estados tomen en serio las demandas de coordinación regional y respeten los derechos humanos de los migrantes desaparecidos y sus familias.

MIGRANTES DESAPARECIDOS DE CENTROAMÉRICA: RESPONSABILIDAD TRANSNACIONAL, BÚSQUEDA DE RESPUESTAS Y LAGUNAS LEGALES

I. INTRODUCCIÓN

En la década de 2006 a 2016, se estima que entre 72,000 y 120,000 migrantes de México y Centroamérica han desaparecido en México.⁷ Humane Borders, en asociación con la Oficina del Médico Forense del Condado de Pima, ha recopilado datos sobre 3,339 muertes de migrantes en los Estados Unidos entre 1999 y 2018.⁸ El número exacto de migrantes desaparecidos en México y Estados Unidos es desconocido y difícil de descubrir dada la naturaleza de la migración irregular y la falta de coordinación en la recolección de datos entre gobiernos a lo largo de la ruta migratoria.⁹ A pesar de la falta de datos definitivos, evidencias como fosas comunes que contienen los restos de cientos de centroamericanos y el testimonio de familiares de migrantes desaparecidos hablan de una tragedia devastadora e implacable.¹⁰ En consecuencia, las familias de los migrantes desaparecidos sufren durante meses y, a menudo, años sin que se cierre el paradero de sus familiares, con poco o ningún apoyo de sus gobiernos. Debido a que las desapariciones de migrantes ocurren en toda la región y los estados involucrados no se coordinan de manera efectiva para abordar estas desapariciones, las soluciones regionales son necesarias. Este informe es, por lo tanto, un llamado urgente de las familias de los desaparecidos y quienes los presentan a un enfoque regional o transnacional que responda.

⁷ Central American Migration, MOVIMIENTO MIGRANTE MESOAMERICANO, 13 de julio del 2016, <https://movimientomigrantemesoamericano.org/2016/07/13/central-american-migration/>. (consultado el 25 de julio del 2020) [MOVIMIENTO MIGRANTE MESOAMERICANO]. Este informe no cubre las leyes y otros esfuerzos que abordan las desapariciones en los Estados Unidos, ya que estos serán estudiados en un futuro informe escrito por la Clínica de Derechos Humanos Internacionales de Boston University School of Law.

⁸ Humane Borders, 1999-2018 Recorded Migrants Deaths and Human Borders Water Stations, Arizona OpenGIS Initiative for Deceased Migrants (2018), https://humaneborders.org/wp-content/uploads/deathmapcumulative_letter_2018.pdf (una organización sin fines de lucro dedicada a crear un ambiente justo y humano a lo largo de la frontera entre EE. UU. y México).

⁹ Entrevista con Vinicio Sandoval, Director, Grupo de Monitoreo Independiente de El Salvador pág. 2 (21 de enero del 2019) [Entrevista con GMIES]. Véase también, Desaparecidos en América Latina: las familias no dejan de buscar, ni nosotros de ayudarles, COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA (23 de julio del 2019), <https://www.icrc.org/es/document/desaparecidos-america-latina-familias-buscar-video>.

¹⁰ Véase *infra* Ch. IV. Véase también, Ana Lorena Delgadillo, Mujeres Migrantes en Busca de sus Familiares Desaparecidos, WOMEN ACROSS FRONTIERS, 17 de junio del 2016, <https://wafmag.org/2016/06/mujeres-migrantes-en-busca-de-sus-familiares-desaparecidos/>. Véase también *Central American Migration*, MOVIMIENTO MIGRANTE MESOAMERICANO, *supra* nota 7.

Conforme al derecho internacional y regional, Honduras, Guatemala y El Salvador (“los países del Triángulo Norte”), junto con México y Estados Unidos, deben responder de manera efectiva a las desapariciones de migrantes. Esto incluye: (1) realizar investigaciones rápidas y exhaustivas de todas las desapariciones denunciadas; (2) asegurar el enjuiciamiento de los autores que cometan o ayuden a cometer una desaparición forzada; (3) realizar la adecuada identificación, manejo y repatriación de los restos; (4) brindar una reparación adecuada a las familias; (5) garantizar el derecho de las familias a la verdad; y (5) entablar una cooperación regional efectiva. Para cumplir con dichas obligaciones, los países del Triángulo Norte, México y Estados Unidos deben coordinarse de manera regular y asegurar el buen funcionamiento del Mecanismo de Apoyo Externo de México para la Búsqueda e Investigación de Desapariciones (“MAE”). El MAE es un mecanismo regional establecido para permitir que las familias accedan a instituciones administrativas y judiciales en México para denunciar la desaparición de un familiar, iniciar una investigación y participar en procesos penales contra los presuntos autores de desapariciones forzadas.

Este informe se basa en el trabajo de campo y la investigación realizada durante cinco años por la Clínica de Derechos Humanos Internacionales de la Universidad de Boston (“IHRC”), en asociación con la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD) y Brigadas Internacionales de Paz (PBI), en México, Honduras, Guatemala y El Salvador.¹¹ Las entrevistas de campo incluyeron reuniones con colectivos familiares y otras organizaciones no gubernamentales de la región que han estado a la vanguardia en el abordaje de las desapariciones de migrantes: COFAMIDE en El Salvador; COFAMIPRO y COFAMICINEH en Honduras; y FUUNDEC en México. Entre las entrevistas con organizaciones internacionales y regionales se incluyeron Observadores de Derechos Humanos, Amnistía Internacional, el Comité Internacional de la Cruz Roja, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Proyecto Migrantes Desaparecidos. El equipo

¹¹ La IHRC es un programa clínico en Boston University School of Law que expone a sus estudiantes a la práctica del derecho en el contexto de los derechos humanos en las áreas de inmigración, refugio, asilo, y derecho humanitario a nivel local, nacional, regional e internacional. La IHRC se asoció con PBI para realizar trabajo de campo en México y Honduras. La IHRC se asoció con FJEDD en Guatemala, México y El Salvador para comprender y desarrollar recomendaciones óptimas enfocadas en una colaboración continua basada en las prioridades y los mejores intereses de las familias.

de IHRC entrevistó a los funcionarios gubernamentales relevantes en cada país. Entrevistas adicionales con organizaciones no gubernamentales incluyeron a Fray Juan de Larios, el Refugio para Migrantes de Saltillo y las Hermanas Scalabrinianas (México), CONMIGRANTES y COMCAVIS TRANS (El Salvador), y el Equipo de Estudios Comunitarios y Acción Psicosocial y MENAMIG (Guatemala).¹²

Después de la Introducción, este informe establece Recomendaciones Globales en la Sección II, seguido de una discusión detallada de los marcos legales internacionales y regionales que gobiernan la migración y las desapariciones de migrantes en la región en la Sección III. La sección IV aborda las causas y consecuencias de las desapariciones de migrantes en la región. Las secciones V a VIII analizan el enfoque de cada país hacia las desapariciones de migrantes; los factores que causan la migración; leyes nacionales relevantes a las desapariciones de migrantes; desafíos para hacer frente a las desapariciones; y recomendaciones para abordar los problemas.

II. RECOMENDACIONES GLOBALES

Los países del Triángulo Norte, México y Estados Unidos deben cumplir con sus obligaciones legales internacionales para responder a las demandas de las familias de miles de migrantes desaparecidos. Esto incluye la cooperación a través de un mecanismo regional, principalmente el MAE, para llevar a cabo de manera eficaz investigaciones rápidas y exhaustivas, el enjuiciamiento de los autores y la identificación y repatriación de los restos. Es fundamental para México, los países del Triángulo Norte y Estados Unidos a cooperar estrechamente para abordar eficazmente las desapariciones de migrantes en la región. Independientemente de si la desaparición fue realizada por actores estatales o privados, los cinco estados tienen la obligación de responder a todas las desapariciones en la región. Los familiares de los desaparecidos han sufrido durante demasiado tiempo, y es tiempo para una respuesta coordinada y concreta para garantizar sus derechos legales a la justicia y la verdad. Las familias de los migrantes desaparecidos en toda la región y las organizaciones que los defienden coinciden en que existe una necesidad urgente de un enfoque transnacional a través de la cual todos los estados relevantes cooperen para buscar a los migrantes desaparecidos;

¹² Una lista completa de entrevistas en cada país aparece al final del informe, Apéndice I.

responsabilizar a los autores de desapariciones forzadas; y garantizar la identificación y el manejo adecuados de los restos. Este informe establece recomendaciones para mejorar el funcionamiento de un mecanismo regional ya existente: el MAE. Los Estados deben cooperar estrechamente para permitir que el MAE cumpla con su mandato de ayudar a las familias en la búsqueda de sus familiares desaparecidos, permitirles participar plenamente en los procesos penales contra los perpetradores y ayudar a identificar y repatriar los restos de sus seres queridos. El MAE debe ser rediseñado para trabajar en estrecha colaboración con los colectivos familiares y otros actores relevantes para asegurar que las demandas de las familias sean tomadas en serio y sean implementadas por los Estados parte, de acuerdo con las obligaciones legales regionales e internacionales. El MAE debe asegurarse de que todos los casos serán perseguidos y tratados de manera no discriminatoria, sin distinción de ningún tipo: raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otro tipo, origen nacional o social, propiedad, nacimiento u otro estado.

Con respecto a las desapariciones forzadas, el MAE debe convertirse en una herramienta más eficaz para monitorear y empoderar a los estados para que lleven a cabo investigaciones y enjuiciamientos exhaustivos para poner fin a las desapariciones forzadas y ayudar a llevar la verdad y la justicia a las familias. Las desapariciones forzadas ocurren cuando actores estatales se involucran directa o indirectamente al autorizar o consentir en una desaparición llevada a cabo por actores privados. Los actores estatales involucrados en desapariciones forzadas deben comparecer ante la justicia por su participación en la comisión del delito.¹³ Todos los estados tienen la responsabilidad de enjuiciar a los actores estatales involucrados en cualquier desaparición y de prevenir que tales desapariciones ocurran. Todos los estados tienen el deber de enjuiciar a los funcionarios estatales involucrados en desapariciones, como una cuestión de derecho internacional y nacional.

El MAE debe designar representantes u oficiales consulares especialmente capacitados asignados a cada estado involucrado: Honduras, Guatemala, El Salvador y Estados Unidos. Estos representantes deben reunirse periódicamente con las autoridades estatales, al menos

¹³ Consejo de Derechos Humanos, Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias acerca de las Desapariciones Forzadas en el Contexto de la Migración, Treinta y seis período de sesiones, ¶ 71, U.N. Doc. A/HRC/36/39/Add.2 (28 de julio del 2017) [*Desapariciones Forzadas de Migrantes*].

cada seis meses, para obtener información sobre casos de migrantes desaparecidos. Los representantes del MAE deben estar autorizados para recopilar datos, rastrear todas las desapariciones reportadas en el estado correspondiente e informar al MAE sobre nuevos casos o actualizar los casos pendientes. Para las desapariciones sospechosas de haber ocurrido en un estado diferente, los representantes del MAE deben alertar inmediatamente a ese estado o hacer un seguimiento de los informes anteriores.

El MAE debe, con el permiso y el apoyo de cada estado, establecer oficinas regionales del MAE en cada estado donde las familias puedan reunirse con el representante para informar un nuevo reclamo o discutir sus reclamos pendientes. Estas oficinas regionales deben estar dirigidas por representantes de MAE que coordinan citas para las familias que deseen reunirse directamente con ellos, están equipadas con personal competente capacitado para manejar nuevos reclamos reportados y son receptivos y de apoyo a las familias.

Todos los empleados del MAE, incluido el personal que trabaja en México, el personal que trabaja en las oficinas regionales y los propios representantes del MAE, deben recibir la capacitación y los recursos adecuados para garantizar el funcionamiento eficaz del MAE dentro y fuera de México.

El MAE debe realizar informes periódicos sobre el avance de cada reclamo, la participación de la familia, el estado de las solicitudes presentadas por las familias para visas humanitarias y reparaciones, así como las aceptaciones y rechazos de solicitudes, junto con una explicación de cada rechazo. Los representantes del MAE deben realizar visitas periódicas a los países, reunirse con las familias de las víctimas y emitir informes públicos anualmente. Con base en los informes de los representantes del MAE y los informes dentro de México, el MAE debe publicar un informe anual que incluya:

- (1) el número total de desapariciones denunciadas, incluidas las desapariciones en las que hay una denuncia que se ajusta a la definición de una “desaparición forzada”;
- (2) el número de solicitudes pendientes de visas humanitarias para viajar a México;
- (3) el número de aceptaciones de dichas solicitudes de visa;

- (4) el número de rechazos de dichas solicitudes de visa, incluida una explicación general del rechazo;
- (5) el número de solicitudes de reparación pendientes, incluyendo aceptaciones y rechazos, y una explicación general de los rechazos;
- (6) el número de repatriaciones pendientes de restos de migrantes;
- (7) el número de casos resueltos satisfactoriamente;
- (8) el número de casos resueltos de manera insatisfactoria, como familiares víctimas que creen que los restos que recibieron no pertenecen a su familiar, o familiares víctimas que no han recibido todos los restos pertenecientes a su familiar;
- (9) el número de casos en que familias que enfrentan dificultades económicas debido a una desaparición han exigido, pero no han recibido una reparación adecuada; y
- (10) el número de casos de familias que denunciaron una violación a sus derechos al denunciar una desaparición, incluyendo, pero no limitado a maltrato por parte de autoridades estatales y cremación de cuerpos sin el consentimiento de la familia.

El MAE debe trabajar con el Equipo Argentino de Antropología Forense ("EAAF"), para permitirle solicitar acceso a una base de datos centralizada y confidencial de informes familiares de migrantes desaparecidos o desaparecidos. Esta base de datos, incluida la recopilación de ADN y análisis forense, debe ser mantenida por el EAAF. La desconfianza en la gestión de la información y la recopilación de datos por parte de las autoridades gubernamentales por parte de las familias de los migrantes desaparecidos en toda la región, pero un gran respeto por el trabajo y la base de datos del EAAF, tanto por parte de las familias como de los propios gobiernos. El EAAF funciona como un tercero neutral e imparcial con un registro de mecanismos robustos para mantener la base de datos centralizada necesaria para un registro unificado, consolidado pero confidencial.

“Los estados y la comunidad internacional en su conjunto no parecen estar prestando la atención necesaria a esta cuestión ... Los Estados están haciendo la vista gorda y

*prefieren transferir la culpa a otra parte, ya sea a otro Estado o a un grupo criminal”.*¹⁴

A. Recomendaciones Globales

México y los países del Triángulo Norte deben promover la cooperación transnacional a través del MAE, y trabajar con el Equipo Forense Argentino para asegurar la adecuada identificación y repatriación de restos:

- México, el Triángulo Norte y Estados Unidos deben institucionalizar la cooperación para abordar la investigación y enjuiciamiento de desapariciones, identificación y repatriación de restos y disponibilidad de reparaciones para familiares.
- Guatemala, Honduras y El Salvador deben designar funcionarios consulares dentro de cada uno de sus Ministerios de Relaciones Exteriores que tengan deberes específicos (y priorizados) para realizar las solicitudes de búsqueda y coordinar sus acciones con respecto a sus ciudadanos desaparecidos. Cada consulado debe, como mínimo, exigir a sus funcionarios designados que: (1) cooperen con el MAE y los representantes del MAE en su respectivo estado, para garantizar la adecuada búsqueda y acceso a la justicia de las familias de los migrantes desaparecidos de sus países; (2) cooperar y compartir información sobre sus ciudadanos con la Comisión Nacional de Búsqueda de México, con el fin de facilitar la búsqueda de migrantes desaparecidos en México.
- Para promover una adecuada identificación y repatriación de restos, el MAE debe colaborar con el *Proyecto Frontera* del EAAF, que tiene como objetivo crear un mecanismo regional para intercambiar información forense de migrantes desaparecidos.
- México, Honduras y El Salvador deben cooperar en la creación de una base de datos forense centralizada administrada por el EAAF e integrada al funcionamiento del MAE.

¹⁴ Desapariciones Forzadas de Migrantes, *supra* nota 13 (Nota de la Secretaría).

- México, Honduras y El Salvador deben asegurarse de que las bases de datos forenses locales establecidas por el EAAF tengan los recursos financieros adecuados y la cooperación de la agencia necesaria para funcionar.
- Guatemala debería firmar un acuerdo con la sociedad civil, el EAAF y las familias de los desaparecidos para poder formar parte integral del *Proyecto Frontera*.
- Cuando se identifican los restos, se debe incluir a los familiares en cada etapa de los procesos de investigación y repatriación.
- Las autoridades mexicanas deben cumplir para todas las familias, mexicanas y no mexicanas, los derechos establecidos en la Ley General de Víctimas, incluidos los derechos de búsqueda, asistencia y reparación. Los lineamientos que regulan la implementación de la Ley General deben enmendarse para garantizar que las víctimas fuera de México tengan igual acceso a las reparaciones que las que se encuentran dentro del territorio mexicano.
- Guatemala, Honduras y El Salvador deben reformar su sistema nacional de reparaciones y compensar adecuadamente a los familiares de las víctimas más allá de los costos de repatriación.
- Las autoridades de Guatemala, Honduras y El Salvador deben facilitar el funcionamiento del MAE y poner fin a la falta generalizada de voluntad política al empoderar a los organismos públicos para que atiendan a las familias de los desaparecidos de una manera que promueve los derechos humanos de estas. Los representantes del gobierno deben trabajar en estrecha colaboración con los miembros de la familia afectados durante cada paso de una investigación y brindar apoyo participando plenamente en los procedimientos que ocurren fuera del país de origen.

B. Investigaciones

El MAE

1) Los cinco estados debe celebrar un acuerdo que describa los roles de cada institución y organización estatal involucrada en el proceso de casos de desaparición. El MAE podría facilitar este proceso organizando y coordinando una conferencia intergubernamental para discutir y llegar a un acuerdo sobre los roles y expectativas

de cada institución estatal en los cinco estados involucrados en el manejo y procesamiento de las desapariciones denunciadas.

a) Actualmente, EE. UU. no tiene la obligación legal de participar en el MAE u otro mecanismo regional similar. Con el fin de establecer y aclarar el papel de Estados Unidos en el funcionamiento del MAE y una solución regional general para abordar las desapariciones de migrantes, México, los países del Triángulo Norte y los Estados Unidos deben considerar urgentemente la ejecución de un acuerdo transnacional que especifique los roles y obligaciones de cada actor estatal, incluido el requisito de proporcionar actualizaciones a los gobiernos relevantes y al MAE. Tal acuerdo ampliaría las obligaciones regionales actuales y vincularía a los EE. UU. a una solución regional.

2) Por cada reporte de desaparición denunciada, el Estado debe transmitir el caso denunciado de desaparición al MAE y alertar a la INTERPOL que uno de sus nacionales está perdido o desaparecido.

a) El caso denunciado o el aviso de alerta de INTERPOL sobre la desaparición debe incluir el nombre completo de la persona desaparecida, fecha de nacimiento, características físicas, última ubicación conocida, si la desaparición se ajusta a la definición de "forzada" y otras características de identificación relevantes.

b) Al recibir un caso denunciado o una notificación de INTERPOL, el MAE debe investigar de inmediato la desaparición y compartir cualquier información con respecto a la investigación con el país de origen de la persona desaparecida.

3) El MAE en México debe comunicarse de manera regular con sus representantes ubicados en o cerca de los consulados y embajadas de México en Honduras, Guatemala, El Salvador y Estados Unidos.

a) Los representantes del MAE deben visitar Honduras, Guatemala, El Salvador y Estados Unidos todos los años, idealmente cada seis meses, por un período de una semana para que las familias tengan acceso directo a ellos y

puedan presentar reclamos, así como solicitar información sobre investigaciones pendientes.

b) Los representantes deben tener oficinas dentro de o cerca de los consulados mexicanos para que las familias puedan reunirse con los representantes y solicitar una visa humanitaria al mismo tiempo. Sin embargo, si el acceso a un consulado o embajada de México es limitado, los representantes de MAE deben tener oficinas en áreas centrales accesibles a las comunidades desde que un gran número de residentes emigran, como Quetzaltenango en Guatemala y San Pedro Sula en Honduras.

c) El MAE debe asignar al menos dos representantes del MAE a los Estados Unidos, a lo largo de la frontera entre Estados Unidos y México.

d) Los representantes deben tener acceso a toda la información presentada por las familias en su estado correspondiente. Los estados deben proporcionar al MAE el progreso de cada caso denunciado, incluida cualquier evidencia o información proporcionada por la familia, a pedido, o de otra manera al menos cada seis meses. Los representantes deben enviar actualizaciones a las familias y sus representantes al menos cada seis meses, incluyendo los pasos que el MAE ha tomado en la investigación, incluso cuando aún no se dispone de información.

e) Los representantes deben recibir capacitación periódica para recibir y procesar denuncias de desapariciones; trabajar con personas traumatizadas; y agilizar la tramitación de reclamos a través de las instituciones administrativas y judiciales apropiadas en México. Deben estar familiarizados con el procesamiento de visas a través del consulado mexicano y estar disponibles para ayudar a las familias con el procesamiento de visas, así como brindar apoyo y otros recursos, ya sea comunicándose con ellos de forma remota o en persona.

Región específica

1) En el caso de la desaparición de un migrante, los países del Triángulo Norte, México y Estados Unidos deben facilitar el acceso a sus propios mecanismos de investigación, permitiendo que las víctimas y sus familias presenten una denuncia.

2) Cada país debe garantizar que, de conformidad con el derecho internacional y regional aplicable, las definiciones legales de "perdido", "desaparecido" y "desaparecido por la fuerza" sean coherentes en los niveles nacional, estatal y local. Con este fin, los Estados parte deben garantizar y promover la coordinación en todos los niveles de gobierno.

3) Cada país debe facilitar los viajes nacionales e internacionales oportunos para las familias que deseen participar en investigaciones, procesos penales o identificación de restos en el extranjero.

4) Cada país debe establecer rutas institucionales claras para la presentación de una denuncia, incluyendo la designación de funcionarios gubernamentales específicos para el manejo de las desapariciones. Las instituciones del Estado que normalmente reciben denuncias de desapariciones --comisaría, oficinas de la Fiscalía General (o Fiscalía Nacional) u otra institución con funciones investigativas-- deben iniciar inmediatamente una investigación y remitir el caso denunciado o aviso de desaparición al representante del MAE o al MAE directamente. Estos también deberían enviarse de forma rutinaria a INTERPOL.

a) Las instituciones estatales con funciones de investigación deben ser accesibles a todos los residentes en el país. Para las comunidades con poco o ningún acceso a estas instituciones, el estado debe hacer todo lo necesario y razonable para llegar a estas comunidades.

b) El estado, por ejemplo, podría anunciar por correo, folletos u otros medios, que instalará una carpa cerca de la comunidad o enviará funcionarios a la comunidad, durante los días laborales completos designados. Estas formas de comunicación deben estar disponibles también en lenguas indígenas. Esto permitirá a los miembros de las comunidades que no pueden viajar a las principales ciudades reportar una desaparición localmente. El estado también

podría utilizar estas formas de comunicación para informar a las comunidades sobre cómo y dónde denunciar una desaparición. El estado también debe establecer una línea telefónica directa para las personas que no tienen acceso físico a las instituciones informantes y otras opciones remotas similares. Independientemente de cómo los estados elijan implementarlos, los requisitos más importantes son que los estados establezcan rutas institucionales claras y garanticen la accesibilidad a las instituciones para que las familias de cualquier parte del país puedan denunciar una desaparición.

c) Los Estados no deben imponer prescripciones sobre el tiempo que una persona ha estado desaparecida para llevar a cabo una investigación.

d) Cada institución estatal con funciones de investigación debe tener un traductor para lenguas indígenas o la capacidad de contratar traductores competentes de inmediato cuando sea necesario.

e) Cada país debe asegurar que todos los residentes conozcan su derecho a acceder al MAE si un familiar desaparece en México. No se debe exigir a las víctimas y sus familias que cumplan con estándares de prueba excesivamente altos para presentar una denuncia e iniciar una investigación. Tampoco se les debe exigir que presenten un papeleo engorroso para probar la base de su denuncia de la desaparición de un familiar.

5) Las familias tienen la opción de presentar un reclamo ante su estado correspondiente o directamente ante el MAE. Si la familia opta por presentar una solicitud ante el estado, ese estado debe informar a la familia del derecho a acceder al MAE. Si la familia prefiere que el MAE maneje el caso, el estado debe transmitir de inmediato el caso denunciado al MAE e informar a las familias de sus derechos bajo las Leyes Generales de Víctimas de México y las opciones provistas por el MAE. Si la familia prefiere que el estado inicie la investigación, el estado, específicamente, la autoridad estatal apropiada que maneja el reclamo debe entonces iniciar la investigación de inmediato y proporcionar a las familias comentarios sobre los pasos tomados con respecto a una investigación de manera regular.

a) Todas las denuncias de desapariciones realizadas en las comisarías o instituciones policiales afines, o los Ministerios Públicos del estado, deben ser remitidas / redireccionadas a la Fiscalía Nacional respectiva del estado y reportadas al MAE. Incluso cuando las familias prefieren que el estado maneje el reclamo, el estado debe informar al MAE de esta desaparición denunciada y de la preferencia de la familia de que el estado maneje el reclamo.

b) Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y demás autoridades estatales ante quienes las familias denuncien por primera vez la desaparición deberán llenar los mismos formularios que serán entregados a la Fiscalía Nacional. Estas autoridades también deben obtener el consentimiento de las familias para compartir la información con otras instituciones y redactar cualquier información personal que las familias no deseen compartir.

c) Debe haber un solo formulario de queja utilizado por todos los estados, con cambios menores basados en las leyes nacionales de cada país. Cada familia de la región que denuncia una desaparición debe completar sustancialmente la misma información en el formulario de denuncia. Los formularios de denuncia deben solicitar e incluir detalles relevantes estandarizados relacionados con la persona desaparecida: última ubicación conocida, última comunicación con el familiar que presentó la denuncia, cualquier llamada o mensaje sospechoso que pueda indicar signos de un secuestro o desaparición forzada, y fotografías recientes. La oficina del fiscal debe luego hacer una copia exacta del expediente del caso con toda la información relevante y proporcionar una copia al MAE, independientemente de si el MAE o el estado está manejando el reclamo, con otra copia entregada a la familia.

d) El Estado también debe presentar copia del formulario de denuncia cumplimentado al Equipo Argentino de Antropología Forense, que mantiene el registro consolidado de personas desaparecidas, así como compartir información relevante con el Equipo Argentino. El MAE debe monitorear el progreso de los estados en la presentación de todas las desapariciones al EAAF.

e) Los Estados deben transmitir todos los casos notificados al MAE. Para las desapariciones que presuntamente ocurrieron en un estado diferente a México, el estado debe transmitir el caso denunciado al MAE, así como al estado donde se presume que ocurrió la desaparición.

f) El estado debe transferir cada caso reportado con información relevante al representante del MAE correspondiente, independientemente de si el caso será manejado por el MAE o el estado mismo, para que el MAE pueda monitorear y rastrear el progreso.

6) Independientemente de si el estado o MAE está manejando el caso denunciado, cada estado debe facilitar el intercambio de información sobre cada desaparición denunciada con el MAE y entre sí. Con este fin, los estados deben coordinarse y comunicarse con su representante de MAE correspondiente al menos cada seis meses. Los Estados también deben establecer un punto de contacto para casos de migrantes desaparecidos (por ejemplo, una institución gubernamental específica) que sea responsable de la comunicación intergubernamental, de proporcionar o solicitar información, incluidas actualizaciones periódicas.

7) Los países del Triángulo Norte, México y Estados Unidos deben facilitar el acceso a la información a las víctimas y sus familias, independientemente de que sean nacionales. Tal información debe incluir: las circunstancias de una desaparición, el progreso y los resultados de una investigación y el destino de los desaparecidos con base en las pruebas disponibles.

C. Desapariciones Forzadas: Enjuiciamiento

El MAE

1) El MAE debe comunicarse regularmente con organizaciones no gubernamentales (ONG) u otros representantes de los desaparecidos y debe reunirse con ellos o las familias al menos una vez durante sus visitas periódicas al país. El MAE debe designar una unidad o punto de contacto dentro de México con la tarea de comunicarse regularmente con las familias o sus representantes. Las familias o sus representantes deben tener dos vías de

comunicación directa con el MAE: a través del representante del MAE y a través del punto de contacto o unidad dentro del MAE en México.

a) Estas dos vías brindarán a las familias y a sus representantes de ONG formas alternativas de obtener información sobre el número de desapariciones y sobre las medidas tomadas para abordar las desapariciones denunciadas. También permitirá un proceso para que las ONG u otros defensores de la familia sugieran mejores prácticas, para verificar el estado de las investigaciones y, en general, comunicar con el MAE sobre las necesidades y demandas de las familias.

b) El MAE debe tener un paquete o folleto informativo disponible en todos los idiomas, incluidos los idiomas indígenas, para las ONG, que pueda distribuirlos a las familias y comunidades afectadas. Estos paquetes o folletos informativos deben incluir los derechos de las familias en virtud de la Ley General de Víctimas de México, incluido su derecho a participar en los procesos penales contra el agresor de una desaparición forzada. Estos materiales informativos deben actualizarse periódicamente con información de contacto y otra información relevante.

2) El MAE debe realizar capacitaciones obligatorias para fiscales, jueces y agentes del orden en México sobre cómo procesar reclamos, brindar la información necesaria a las familias y sobre las políticas de cada país para trabajar con los representantes del MAE y las familias de las víctimas. El MAE debe interactuar regularmente con fiscales, jueces y funcionarios encargados de hacer cumplir la ley para reforzar que las desapariciones forzadas se encuentran entre los delitos internacionales más graves por los que todas las entidades gubernamentales comparten la responsabilidad de enjuiciar y castigar.

3) El MAE debe presentar sin demora los casos de desaparición forzada ante el Juzgado de Distrito correspondiente de la Federación para enjuiciar a los presuntos

responsables e iniciar el proceso penal en México. El representante del MAE en México asignado al caso deberá:

- a) informar a las familias tan pronto como se inicie el proceso penal;
- b) proporcionar a la familia las fechas para cada audiencia o juicio;
- c) informar a las familias sobre los derechos que les otorga la Ley General de Víctimas de México a participar en el proceso penal y aportar pruebas;
- d) orientar a las familias sobre cómo y dónde obtener una visa humanitaria si las familias desean participar en el proceso penal; y
- e) dar seguimiento a las familias en cada etapa del proceso penal.

4) El MAE debe comunicarse periódicamente con los consulados y embajadas con respecto a los casos pendientes de desapariciones forzadas. Cuando familias fuera de México informan la desaparición a un consulado o embajada mexicana, el representante del MAE (o un funcionario del MAE, en caso de que el representante no esté disponible) debe:

- a) Ayudar a la familia a completar el informe,
- b) Identificar el expediente como un caso de desaparición (por ejemplo, utilizando sello), informar a las familias sobre los próximos pasos y sus derechos en virtud de la Ley General de Víctimas de México, incluido su derecho a participar en los procesos penales y aportar pruebas,
- c) Preguntar a los familiares si desean viajar a México con visa humanitaria. El funcionario debe ayudar a la familia a completar una solicitud de visa o facilitar la obtención de la visa necesaria para viajar.
- d) Transferir inmediatamente los detalles del caso y cualquier documentación de respaldo al MAE.

5) El MAE asignará un fiscal al caso tan pronto como sea razonablemente posible y proporcionará la información de contacto de la familia al fiscal.

- a) El fiscal debe entonces contactar inmediatamente a la familia, presentarse y recordar a las familias su derecho a viajar a México y participar en el proceso penal.
 - b) El fiscal debe hacer un seguimiento con las familias para proporcionar información sobre las etapas del proceso y obtener cualquier documentación que el fiscal pueda necesitar de la familia para el proceso.
- 6) Los representantes regionales del MAE también deberían organizar talleres o conferencias periódicas, donde los delegados estatales y miembros de la sociedad civil de los cinco estados puedan compartir conocimientos técnicos y mejores prácticas. Estos deben incluir capacitación regular de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, jueces y abogados involucrados en el enjuiciamiento de una desaparición forzada, y compartir las mejores prácticas para enjuiciamientos exitosos de tales casos.¹⁵
- 7) El MAE debe desempeñar un papel para garantizar que los autores de desapariciones forzadas sean llevados ante la justicia mediante el seguimiento del progreso de cada desaparición forzada denunciada. Como parte de esta función, el MAE debe realizar foros anuales diseñados para alinear los códigos penales de los cinco estados con el CPED.
- 8) El MAE debe comunicarse con INTERPOL, en particular con su oficina regional en San Salvador, para facilitar el intercambio de información sobre las denuncias presentadas por familias en toda la región, avisos de búsqueda y material probatorio relevante.
- 9) El MAE debe monitorear el estado de los miembros de la familia que buscan obtener el "estado de víctima" según la Ley General de Víctimas de México.
- a) La solicitud de la Ley General de Víctimas debe hacerse con el MAE en la oficina del representante del MAE en el consulado (o cerca del Consulado).

¹⁵ Comité Contra la Desaparición Forzada, Observaciones Finales sobre el informe presentado por México en virtud del artículo 29, párrafo 1, de la Convención, ¶ 37, U.N. Doc. CED/C/MEX/CO/1 (5 de marzo del 2015).

Las familias también deben tener la opción de solicitar la Ley General de Víctimas a través del estado. Si las familias solicitan a través del estado de origen, este debe enviar la solicitud a México a través de su consulado.

b) Las peticiones a la Ley General de Víctimas y sus resultados deben incluirse en los informes regulares al MAE, y los representantes del MAE deben hacer un seguimiento con todos los estados responsables. El estado de origen debe comunicarse regularmente con el MAE para conocer el progreso / resultados, e informar al menos cada seis meses a las familias con actualizaciones de estado en la aplicación.

10) Además de hacer más accesible la Ley General de Víctimas, el MAE debe simplificar el proceso de obtención de visa humanitaria para que las familias viajen a México, puedan participar en la investigación, proceso penal (en caso de desaparición forzada), e identificación adecuada de los restos y poder acompañar los restos de un familiar durante la repatriación.

a) Los criterios de elegibilidad para visas humanitarias deben estar claramente establecidos.

b) Las solicitudes de visa que cumplan con estos criterios deben emitirse sin demora.

c) Cualquier costo incurrido durante el proceso de visa debe ser asumido por el país de origen.

d) Todas las solicitudes y aprobaciones de visas deben incluirse en los informes de los representantes del MAE al MAE. Todas las denegaciones, junto con una explicación, también deben incluirse en los informes.

Región Especifica

1) Todos los Estados parte deben incorporar en sus códigos penales la definición exacta de "desaparición forzada" de la CPED, así como implementar plenamente las siguientes disposiciones:

a) El Artículo 2 requiere que los Estados parte “enjuicien, sin demora, al estado actores directa o indirectamente involucrados en una desaparición forzada”. Esto incluye a los actores estatales directamente responsables de cualquier aspecto de la desaparición, y a aquellos que de alguna manera apoyaron o consintieron en la desaparición.

b) El Artículo 6 requiere que los Estados parte enjuicien a las autoridades gubernamentales que supieron de una desaparición forzada o la ignoraron o no lograron prevenirla.

c) El Artículo 7(a) obliga a los Estados parte a agilizar las investigaciones e incorporar en sus códigos penales las siguientes *circunstancias mitigatorias* para el delito de "desaparición forzada": (1) presentar con vida a la persona desaparecida o proporcionar información sobre casos de desaparición forzada, y (2) identificar a los autores.¹⁶

d) El Artículo 7(b) obliga a los Estados parte a incorporar en sus códigos penales las siguientes *circunstancias agravaviantes*: (1) la muerte de la persona desaparecida; (2) desaparición forzada de mujeres embarazadas, menores de edad, personas con discapacidad u otras personas particularmente vulnerables.¹⁷

e) La CPED también requiere que los Estados parte tipifiquen las desapariciones forzadas como *delitos continuos*, desde el momento en que la persona fue desaparecida hasta el momento en que la persona es encontrada.¹⁸

2) Considerando el enorme sufrimiento causado a las familias, la gravedad del delito y el papel que juegan los actores gubernamentales en las desapariciones forzadas, la CPED y otros tratados exigen que estén sujetos a las *penas más severas*.¹⁹ Todos los

¹⁶ Comité Contra la Desaparición Forzada, Observaciones Finales sobre el informe presentado por Honduras en virtud del artículo 29(1) de la Convención, ¶ 14, U.N. Doc. CED/C/HND/CO/1 (4 de julio del 2018) [*Observaciones Finales sobre Honduras 2018*].

¹⁷ *Ídem*.

¹⁸ *Ídem* en ¶ 14.

¹⁹ *Ídem*. en ¶ 15(d).

estados deben incorporar las penas más severas por desapariciones forzadas en su derecho interno.

3) Según la CPED, los Estados parte pueden ejercer jurisdicción en el extranjero si uno de sus nacionales es objeto de una desaparición. Si bien este lenguaje es permisivo, los Estados parte tienen un gran interés en trabajar en estrecha colaboración con MAE para asegurar que se está llevando a cabo una investigación efectiva, proporcionar cualquier material probatorio o información relevante, y asegurar que el presunto perpetrador sea llevado ante la justicia, independientemente de su nacionalidad. Los Estados que no son partes de esta Convención tienen un interés similar participando en las investigaciones y procesamientos.

4) Los enjuiciamientos de los presuntos autores de desapariciones forzadas deben ser realizados por fiscales y jueces imparciales sin vinculación institucional con la entidad a la que presuntamente el perpetrador pertenece, a fin de garantizar que todos los perpetradores comparezcan ante la justicia.²⁰

5) Los Estados parte también deben enjuiciar a quienes obstruyen la justicia y obstaculizan los procedimientos atacando o amenazando a los jueces y fiscales involucrados en el procesamiento de un autor de una desaparición forzada.²¹

6) Los Estados deben permitir que los familiares de las víctimas participen en los procesos penales del perpetrador de una desaparición forzada y poder presentar sus preocupaciones y pruebas durante el proceso. El testimonio proporcionado por los familiares de las víctimas debe tomarse en serio en la determinación de los hechos, las penas y las reparaciones.²²

7) Cada estado, independientemente de si ha ratificado la CPED, debe agregar una Dependencia de Desapariciones Forzadas a la Fiscalía Nacional, que debería trabajar en estrecha colaboración con el MAE y el representante del MAE correspondiente.

²⁰ Comité contra la Tortura, Observaciones Finales sobre el séptimo informe periódico de Guatemala, ¶ 17, U.N. Doc. CAT/C/GTM/CO/7 (26 de diciembre del 2018).

²¹ *Ídem*.

²² Informe de la CIDH sobre Movilidad Humana ¶¶ 171-172, citando a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Sentencia Masacre de la Rochela vs. Colombia* del 11 de mayo del 2007. Series C. No. 163, ¶ 195.

D. Identificación y repatriación de restos

El MAE

- 1) El MAE debe facilitar la cooperación y el intercambio de datos entre las autoridades de cada uno de los países responsables de identificar los restos de los desaparecidos.
- 2) En consonancia con el trabajo de la Comisión Forense Mexicana y el EAAF, México y los países del Triángulo Norte deben colaborar en una base de datos para compilar la información genética de restos encontrados o exhumados. La base de datos debe incluir ante mortem e información de antecedentes del fallecido, muestras de ADN post-mortem y datos genéticos de los familiares biológicos más cercanos. Esta base de datos debe ser mantenida por EAAF y solo debe ser compartido con familiares de desaparecidos, sus representantes u otros con la autorización expresa por escrito de la familia.

Región específica

- 1) Los países del Triángulo Norte, México y Estados Unidos deben recolectar, examinar y preservar todos los cuerpos y restos descubiertos. Todos los países deben tomar todas las medidas razonables para identificar al fallecido y determinar la causa y la forma de muerte.
- 2) En los casos en que se hayan identificado restos, los países del Triángulo Norte, México y Estados Unidos deben informar a los familiares de la ubicación de los restos lo antes posible.
 - a. Cada país se asegurará de que, una vez identificados los restos, no se emprenda ninguna acción sin el consentimiento de los familiares.
 - b. Cada país se asegurará de que los miembros de la familia decidan la hora, el lugar y la forma del entierro u otra disposición de los restos. Además, los miembros de la familia deben tener acceso y la oportunidad de realizar rituales por sus muertos.

- 3) Cada país debe asegurarse de que el proceso de identificación de restos sea coherente con las mejores prácticas, como las directrices establecidas por el Manual Revisado de las Naciones Unidas sobre la Prevención e Investigación Efectiva de Ejecuciones Extralegales, Arbitrarias y Sumarias (Protocolo de Minnesota).²³
- 4) Cada país debe garantizar la integridad de la cadena de custodia de los restos. De acuerdo con el Protocolo de Minnesota, todas las etapas de recuperación, almacenamiento, transporte y análisis forense de pruebas deben registrarse adecuadamente para garantizar la integridad de las pruebas y facilitar la identificación de los restos. Los registros de la cadena de custodia deben incluir la información de todas las personas que tengan algún control sobre los restos. Además, toda la evidencia debe tener una referencia única y marcada para una fácil identificación.
- 5) Los países del Triángulo Norte, México y Estados Unidos deben hacer todo lo posible para contactar a los familiares biológicos más cercanos cuando se hayan encontrado restos. Los estados garantizarán que los restos sean devueltos sin demora e intactos a los familiares, con información completa de identificación.
- 6) Los países del Triángulo Norte, México y Estados Unidos deben continuar la búsqueda de restos sin importar cuánto tiempo haya transcurrido desde que se reportó la desaparición.
- 7) En los casos en que se hayan identificado restos, todos los países son responsables de emitir sin demora los certificados de defunción y brindar a los familiares toda la asistencia necesaria para obtenerlos.
- 8) En los casos en que los restos no se identifiquen, deben devolverse al país de origen si se puede identificar. En caso de no haber identificación, se debe llevar un registro de todas las pruebas disponibles al momento de encontrar los restos en una instalación forense para su posterior identificación en caso de que se encuentren familiares.

²³ ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS, PROTOCOLO DE MINNESOTA SOBRE LA INVESTIGACIÓN DE MUERTES POTENCIALMENTE ILÍCITAS, U.N. Doc. HR/PUB/17/4, U.N. Sales E.17.XIV.3 (2016) [*Protocolo de Minnesota*].

9) Cuando los restos no sean identificados o no puedan ser repatriados a familiares por causas excepcionales, los Estados los dispondrán de forma digna y respetuosa con la persona.

10) Los países del Triángulo Norte, México y Estados Unidos deben mantener un registro preciso de dónde se entierran los restos no reclamados y no identificados, y mantener las tumbas respetuosamente en los lugares donde se entierran los cuerpos.

11) Cada estado incorporará protocolos forenses internacionales para las investigaciones de derechos humanos en los procedimientos penales internos. El Protocolo de Minnesota actualizado es un ejemplo recomendado.²⁴

E. Reparaciones

El MAE

1) El MAE debe facilitar el proceso mediante el cual los familiares de personas desaparecidas puedan reclamar reparaciones fomentando investigaciones y procesamientos efectivos.

Región Específica

1) Las autoridades en México deben garantizar que las familias de las víctimas de desaparición, mexicanas y no mexicanas tendrán acceso a todos los derechos establecidos en la Ley General de Víctimas, incluidos los derechos de búsqueda, asistencia y reparación.

a) Se debe reformar el reglamento de implementación de la Ley General de Víctimas para que las víctimas que no residen en territorio mexicano puedan ejercer sus derechos en igualdad de condiciones y circunstancias que los mexicanos. Guatemala, Honduras y El Salvador deben reformar su sistema de reparaciones para compensar adecuadamente a los familiares de las víctimas además de los costos de repatriaciones.

²⁴ *Ídem.*

2) Los países del Triángulo Norte, México y Estados Unidos deben brindar reparaciones proporcionales a la gravedad de la violación a los derechos humanos, tomando en cuenta las circunstancias de la víctima y su familia. Por ejemplo, el hecho de que la víctima sea el único o principal sostén de la familia debe tenerse en cuenta en la indemnización.

3) Los países del Triángulo Norte, México y Estados Unidos deben asegurarse de que la reparación no esté supeditada al hallazgo de restos mortales o una declaración de muerte.

4) Los países del Triángulo Norte, México y Estados Unidos deben garantizar que las leyes nacionales de derechos humanos estén disponibles y se apliquen plenamente, y no impongan una gran carga a las víctimas y sus familias para que tengan acceso a los mecanismos de justicia restaurativa.

III. MARCO LEGAL

A. Marco Legal Internacional

México y cada uno de los países del Triángulo Norte son Estados parte de la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares ("CMW").²⁵ La definición de CMW de "migrantes trabajadores" incluye a los trabajadores no documentados y a los trabajadores que se encuentran en situación irregular. A todos los migrantes del Triángulo Norte se les garantizan ciertos derechos enumerados en la CMW.²⁶

Cada Estado parte de la CMW debe proteger las vidas de los migrantes y prohibir la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes como parte de las obligaciones en virtud de los Artículos 9 y 10.²⁷ En virtud del Artículo 16(2) de la CMW, los trabajadores migratorios y sus familias "tienen derecho a la protección efectiva del Estado contra la

²⁵ Tablero Interactivo sobre el Estatus de las Ratificaciones, OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS DEL ALTO COMISIONADA DE DERECHOS HUMANOS, <https://indicators.ohchr.org/> (consultado el 28 de Julio de 2020) [*Tablero Interactivo sobre el Estatus de las Ratificaciones*].

²⁶ Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, art. 5, 18 de diciembre de 1990, 2220 U.N.T.S. 3 [CMW].

²⁷ CMW, en los arts. 9-10.

violencia, lesiones físicas y amenazas ya sea por parte de funcionarios públicos o por parte de particulares, intimidación de grupos instituciones".²⁸ Estas disposiciones crean una obligación positiva para México de proteger a los trabajadores migratorios centroamericanos de cualquier forma de violencia que se lleve a cabo en su territorio.

El Artículo 16(7) (a) de la CMW establece que "las autoridades consulares o diplomáticas del Estado de origen [del trabajador migrante] será informado sin demora" en caso de su arresto o detención.²⁹ Además, el Artículo 23 establece el derecho del recurso para la protección y asistencia de las autoridades consulares o diplomáticas de los trabajadores migratorios en su Estado de origen, "siempre que los derechos reconocidos en la presente Convención se vean menoscabados..."³⁰ junto con el Artículo 16(2), esto significa que los trabajadores migratorios y sus familias tienen derecho a la protección y asistencia de las autoridades consulares y diplomáticas de sus países en México cuando México no brinda protección efectiva contra la violencia, lesiones físicas, amenazas e intimidación por parte de funcionarios estatales, individuos o grupos.³¹ Además, México debe compensar a las víctimas de arrestos ilegales o detención.³²

México, Honduras y Guatemala también son Estados parte de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas ("CPED").³³ La CPED define la desaparición forzada en el Artículo 2 como:

[El] arresto, detención, secuestro o cualquier otra forma de privación de la libertad por parte de agentes estatales o por personas o grupos de personas que actúen con la autorización, apoyo o aquiescencia del Estado, seguido de la negativa a reconocer la privación de libertad u ocultando la suerte o el paradero de la persona desaparecida, lo que coloca a dicha persona fuera de la protección de la ley.³⁴

²⁸ *Ídem* art. 16(2).

²⁹ *Ídem* art. 16(7)(a).

³⁰ *Ídem* art. 23.

³¹ Para efectos de este informe, México es el único portador de esta obligación en virtud de la CMW.

³² Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas art. 1, 23 de diciembre del 2010, 2716 U.N.T.S. 3 [CPED].

³³ Tablero Interactivo sobre el Estatus de las Ratificaciones, *supra* nota 25 (consultado el 28 de Julio de 2020). México y Honduras han ratificado el CPED, pero Guatemala no lo ha hecho. *Véase, ídem*.

³⁴ CPED, art. 2.

Las desapariciones forzadas son un tipo específico de desaparición que requiere ciertas responsabilidades del Estado, incluido el enjuiciamiento rápido y efectivo de los presuntos autores y la obligación de actuar contra la impunidad. En los casos de desapariciones forzadas, las autoridades estatales están directa o indirectamente involucradas (es decir, consienten), ya sea que lleve a cabo la desaparición sola o ayuden e instiguen a una persona u organización criminal privada. Las desapariciones realizadas solo por grupos privados son desapariciones sin violencia, pero si las autoridades estatales las conocen y consienten, el estado se involucra indirectamente es una desaparición forzada. Otras desapariciones que no son ni con violencia ni forzadas incluyen cuando los migrantes desaparecen debido a desastres naturales, enfermedades o accidentes. En todos los casos, los Estados tienen el deber de abordar las desapariciones, buscar con prontitud a los migrantes que han desaparecido, comunicarse con sus familias, enjuiciar a los responsables (si son forzados o ejecutados), identificar los restos y cooperar a nivel regional en todas estas obligaciones. El CPED prohíbe las desapariciones forzadas incluso en tiempos de emergencia nacional.³⁵

La CPED exige a los Estados parte que definan legalmente el delito de desaparición forzada, que investiguen cualquier acto de posible desaparición forzada y "lleven a los responsables ante la justicia".³⁶ Los Estados también deben "responsabilizar penalmente a toda persona que cometa, solicite o induzca a la comisión de, intenta cometer, es cómplice o participa en una desaparición forzada" dentro de su territorio. La responsabilidad puede ser imputada a cualquier funcionario de alto nivel que "ignore conscientemente" cualquier información que haya recibido sobre la participación de sus subordinados en desapariciones forzadas.³⁷

Un Estado parte de la CPED también debe crear un proceso para que las personas que aleguen una desaparición forzada denuncien los hechos a las autoridades; estas autoridades, a su vez, están obligadas a investigar la denuncia de manera inmediata.³⁸ Cuando existan motivos razonables para creer que se ha producido una desaparición forzada dentro de la jurisdicción

³⁵ *Ídem* art. 1.

³⁶ *Ídem* en arts. 3, 4.

³⁷ CPED, art. 6.

³⁸ *Ídem* art. 12(1).

de un Estado parte ante la CPED, las autoridades de ese país deben investigar la denuncia, incluso sin una denuncia formal.³⁹

Los Estados parte de la CPED también deben cooperar entre sí para ayudar a las "víctimas de desaparición forzada, en la búsqueda, localización y liberación de personas desaparecidas y, en caso de fallecimiento, exhumarlos e identificarlos y devolver sus restos".⁴⁰ Un Estado parte debe brindar a cada víctima la verdad "sobre las circunstancias de la desaparición forzada, los avances y resultados de la investigación y la suerte corrida por la persona desaparecida".⁴¹ Esta obligación incluye el derecho "a respetar y devolver los restos de las víctimas". en caso de muerte.⁴²

La CPED insta a los Estados parte a "tomar las medidas necesarias para establecer su competencia para ejercer jurisdicción sobre el delito de desaparición forzada ... cuando la persona desaparecida sea de sus nacionales y el Estado parte lo considera apropiado".⁴³ Así, los Estados parte también pueden hacer valer su jurisdicción cuando sus ciudadanos sean víctimas de desapariciones forzadas en el extranjero.⁴⁴

B. Marco legal regional

El Salvador, Guatemala, Honduras y México son miembros de la Organización de los Estados Americanos ("OEA").⁴⁵ Como miembros de la OEA y partes de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (la "Convención Americana"), estos países están sujetos a la jurisdicción de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ("CIDH") y la Corte Interamericana de Derechos Humanos ("IACHR"). Estados Unidos también es miembro de la OEA, aunque sostiene que, como no es Estado parte, no está sujeto a la Convención Americana ni a la jurisdicción de la CIDH. La Corte y la Comisión han sostenido

³⁹ *Ídem* art. 12(2).

⁴⁰ *Ídem* art. 15. Víctima se define como "la persona desaparecida y toda persona física que haya sufrido un perjuicio directo como consecuencia de una desaparición forzada". *Ídem* art. 24(1).

⁴¹ *Ídem* art. 24(2).

⁴² *Ídem* art. 24(3) y art. 24(4).

⁴³ CPED, art. 9.

⁴⁴ *Ídem*. En efecto, faculta a las autoridades hondureñas, por ejemplo, para investigar las desapariciones de ciudadanos hondureños fuera del territorio hondureño.

⁴⁵ *Carta de la Organización de los Estados Americanos Firmas y Ratificaciones*, OEA, http://www.oas.org/es/sla/ddi/tratados_multilaterales_interamericanos_A-41_carta_OEA.asp. (consultado el 28 de julio del 2020).

sistemáticamente que Estados Unidos está obligado a respetar las disposiciones de derechos humanos de la Declaración Americana como instrumento constitutivo de la Carta de la OEA y base de los derechos a que se refiere la Carta.⁴⁶ Además de los tratados internacionales enumerados arriba, los estados miembros de la OEA también abordan la desaparición forzada en la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas ("CFDP").⁴⁷

Al igual que la CPED, la CFDP define no solo a los "agentes del Estado", sino también a las "personas o personas que actúan con la autorización, apoyo o aquiescencia del Estado" como actores que pueden ser considerados responsables de desapariciones forzadas.⁴⁸ El Artículo III de la CFDP señala que las partes "se comprometerán a adoptar las medidas legislativas que sean necesarias para tipificar como delito la desaparición forzada de personas e imponer un castigo adecuado acorde con su extrema gravedad".⁴⁹ Aunque la desaparición forzada de migrantes no es específicamente abordado en el CFDP, el Artículo IV requiere que un Estado

⁴⁶ *Convención Americana sobre Derechos Humanos Signatarios y Ratificaciones*, OEA., <http://www.cidh.oas.org/basicos/Spanish/basicos2a.htm>. (consultado el 28 de julio del 2020); Qué es la CIDH? OEA, <http://www.oas.org/es/cidh/mandato/que.asp>. (consultado el 28 de julio del 2020). Para conocer la interpretación de la Corte Interamericana de la aplicación de la Declaración Americana a Estados no partes de la Convención Americana como Estados Unidos, véase, *Interpretación de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre en el Marco del Artículo 64 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos*, Opinión Consultiva OC-10/89, CorteIDH. (Ser.A) No. 10, párrs. 37, 43-48 (14 de julio de 1989).

⁴⁷ Organización de los Estados Americanos, Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, 9 de junio de 1994, O.A.S.T.S. No. A-60, 33 I.L.M. 1529 [CFDP]. El término "desaparición forzada" se utiliza aquí para reflejar el lenguaje del CFDP. En otros lugares, el término "desaparición forzosa" se utiliza para mantener la coherencia en todo el Informe. Estos términos se usan indistintamente en los sistemas legales internacionales y regionales. Cf. CFDP, en el art. II ("Para los efectos de la presente Convención, se considera desaparición forzada 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".) y CPED, en el art. 2 ("A los efectos de la presente Convención, se entenderá por 'desaparición forzada' el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad que sean obra de 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 a la protección de la ley"). El Salvador no ha firmado la CFDP. *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas Signatarios y Ratificaciones*, OEA. <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-60.html>. (consultado el 28 de julio del 2020).

⁴⁸ CFDP, *supra* nota 47, en art. II.

⁴⁹ *Ídem* art. III.

parte establezca jurisdicción sobre un delito de desaparición forzada cuando el acto "fue cometido dentro de su jurisdicción".⁵⁰

La CIDH emitió por primera vez un fallo sobre desapariciones forzadas en la década de 1980 en el caso de *Velásquez-Rodríguez contra Honduras*.⁵¹ Velásquez-Rodríguez fue el primero de tres casos, junto con *Albán Cornejo y otros contra Ecuador y Heliodoro Portugal contra Panamá*, en los cuales la CorteIDH interpretó el alcance de las obligaciones estatales en materia de desapariciones forzadas bajo los diversos artículos de la Convención Americana.⁵² La CorteIDH definió la desaparición forzada como "una práctica sistemática y selectiva de desapariciones llevada a cabo con la asistencia o tolerancia del gobierno".⁵³ Este lenguaje, particularmente la palabra "tolerancia", aclara las acciones oficiales u omisiones que pueden resultar en una desaparición forzada y amplía el tipo de conducta que la CIDH puede considerar como una violación a los derechos humanos en el marco de la CFDP.⁵⁴ La CorteIDH no solo abordó el tipo de participación oficial que puede resultar en el hallazgo de una desaparición forzada, sino que también enfatizó el deber del Estado de prevenir que ocurran violaciones de derechos humanos y de realizar investigaciones efectivas. Este deber incluye todas las medidas legales, políticas, administrativas y culturales que promueven y protegen los derechos humanos. Requiere que los estados se aseguren de que cualquier violación sea tratada como un acto ilegal, que castigue a los responsables e indemnice a las víctimas por daños y perjuicios.⁵⁵

⁵⁰ *Ídem.* art. IV(a).

⁵¹ *Velásquez-Rodríguez v. Honduras*, Sentencia, Corte Interamericana de Derechos Humanos (Ser. C) (29 de Julio de 1988).

⁵² *Albán Cornejo et al. v. Ecuador*, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas, Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ct. H.R. (Ser. C) (Nov. 22, 2007); *Heliodoro Portugal v. Panamá*, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas, Corte Interamericana de Derechos Humanos (Ser. C) (12 de Agosto del 2008); Marie Rota, *Case-law of the Inter-American Court of Human Rights: Chronical for the Year 2008*, 9 *Revus J. for Const. Theory Phil. L.* 129, 135, (2009).

⁵³ *Velásquez-Rodríguez*, Sentencia, *supra* nota 51, ¶ 119(a) (29 de julio de 1988) (énfasis añadido). Un análisis comparativo de cómo cada país define el término con la definición del CFDP se puede encontrar en sus respectivas secciones de este informe.

⁵⁴ En el caso de Honduras, la participación de actores estatales en las presuntas desapariciones fue directa, generalizada y, a menudo, se llevó a cabo a plena luz del día. Sin embargo, la Corte también incluyó la participación indirecta de actores estatales en su definición de desaparición forzada. *Velásquez-Rodríguez*, Sentencia, *supra* nota 51, en ¶¶ 169-73.

⁵⁵ *Ídem.* en ¶¶ 174-75. La Corte detalló los requisitos de este deber con respecto a las desapariciones forzadas, indicando que el deber de investigar continúa mientras una persona permanezca desaparecida, y la falta de

Además, la Convención Americana exige que un Estado parte "proporcione recursos judiciales efectivos a las víctimas de violaciones de derechos humanos", y cuando tales recursos no estén disponibles para una víctima, la CorteIDH puede optar por no aplicar su requisito habitual de agotamiento de los recursos internos.⁵⁶

Cada país que haya ratificado el CFDP está obligada a aprobar leyes que tipifiquen la desaparición forzada como delito punible en la definición proporcionada por CorteIDH. Según la sentencia *Velásquez-Rodríguez*, los Estados parte deben tomar las acciones necesarias para prohibir las desapariciones forzadas en sus territorios, así como brindar recursos a las víctimas de desapariciones forzadas.⁵⁷

Quizás lo más importante es que el CFDP requiere que los Estados parte cooperen entre sí "para prevenir, sancionar y eliminar la desaparición forzada de personas".⁵⁸ Esta obligación requiere la cooperación interestatal para abordar el problema de las desapariciones forzadas. Además, el CFDP permite a los Estados parte para establecer jurisdicción sobre casos de desaparición forzada donde la víctima es un nacional del estado, pero fue vista por última vez en el territorio de otro estado.⁵⁹ Si bien, esto no es una obligación *per se*, permite a los estados hacer valer su jurisdicción contra los perpetradores de desapariciones de nacionales migrantes del estado cuyo paradero se conoció por última vez en otro estado, o cuyos cadáveres fueron encontrados en otro estado.

Los Estados parte de la CFDP también están sujetos a la interpretación de desaparición forzada de la CIDH y a sus determinaciones sobre qué obligaciones fluyen para el Estado responsable de una desaparición forzada.⁶⁰ La CorteIDH estableció que el CFDP crea una obligación positiva de prevenir, investigar y sancionar a los responsables de desapariciones forzadas.⁶¹ La obligación se extiende más allá de las responsabilidades abordadas solo en

investigación de una desaparición es una violación del Artículo 1 (1) incluso cuando el Estado no fue demostrado haber estado directamente involucrado en una desaparición particular. *Ídem* en ¶¶ 181-82.

⁵⁶ *Ídem* en ¶¶ 62, 81, citando a la Organización de los Estados Americanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 25, 22 de noviembre de 1969, O.A.S.T.S. No. 36, 1144 U.N.T.S. 123.

⁵⁷ CFDP, art. II.

⁵⁸ CFDP, art. I

⁵⁹ *Ídem* art. IV(c).

⁶⁰ *Ídem* art. XIII.

⁶¹ *Caso Velásquez-Rodríguez*, *supra* nota 51, en ¶ 166.

Velásquez-Rodríguez, que se centró en los hechos y la evidencia requeridos para probar los ataques del gobierno y la desaparición de individuos específicos. La Corte estableció el deber de investigar cuando existan razones para creer que la tortura pudo haber sido cometida, aun cuando la prueba de la tortura no pudiera "ser probada en un caso concreto", como puede ser el caso en casos de supuestas desapariciones forzadas.⁶² Esto impone a los Estados una obligación positiva de investigar los casos de desapariciones forzadas, incluso cuando no son los Estados responsables, e incluso cuando no está del todo claro quién cometió el delito.⁶³

La Corte precisa que las investigaciones deben "ser asumidas por el Estado como un deber jurídico propio, no como un paso de intereses privados que dependa de la iniciativa de la víctima o de su familia ..."⁶⁴ Así, cuando se presume que una persona ha desaparecido, los Estados tienen la responsabilidad de investigar sin que la familia de la víctima tenga que solicitar, financiar o encabezar la investigación. Esto incluye los casos en que la víctima ha desaparecido a manos de otro Estado.

Adicionalmente, la Corte determinó que "un acto ilícito que atenta contra los derechos humanos y que inicialmente no es directamente imputable al Estado... puede llevar a la responsabilidad internacional del Estado, no por la Ley en sí, sino por la falta de la debida diligencia para prevenir la violación o responder a ella como lo requiere la CFDP".⁶⁵ Esto significa que los Estados tienen el deber tanto de actuar para prevenir violaciones y de responder a violaciones aparentemente cometidas por actores no estatales. Esto es importante en los países del Triángulo Norte, donde tanto la violencia de las pandillas como la corrupción gubernamental son desenfrenadas.⁶⁶

⁶² *Ídem* en ¶ 177.

⁶³ *Ídem* en ¶¶ 166-67, 172, 176-77. La Corte afirma que todo Estado Parte de la Convención Interamericana de Derechos Humanos tiene el deber de proteger los "derechos reconocidos en la Convención a toda persona sujeta a su jurisdicción". *Ídem* en ¶ 62. El Estado debe investigar las violaciones a estos derechos. Por ejemplo, los migrantes hondureños son ciudadanos hondureños, lo que los somete a la jurisdicción de Honduras. Esto necesariamente implica que Honduras tiene el deber de investigar las violaciones a los derechos de los migrantes hondureños. Esta obligación se *mantiene incluso cuando estas violaciones tienen lugar fuera de Honduras* e incluso cuando no está del todo claro que otro gobierno estatal sea el perpetrador del hecho.

⁶⁴ *Ídem* en ¶ 177.

⁶⁵ *Ídem* en ¶ 172.

⁶⁶ Entrevista con Migdonia Ayestas, Directora, Observatorio de la Violencia, en Tegucigalpa, Honduras (27 de febrero del 2017) [*Entrevista Ayestas*].

IV. ANTECEDENTES DE LAS DESAPARICIONES DE MIGRANTES CENTROAMERICANOS

La Comisión Nacional de Derechos Humanos en México reportó 9,758 migrantes víctimas de secuestro entre septiembre de 2008 y febrero de 2009, y 11,333 víctimas entre enero y diciembre de 2010.⁶⁷ Las estimaciones oficiales del gobierno mexicano en agosto de 2017 indicaban que alrededor de 36,265 personas permanecían desaparecidas o "no ubicadas".⁶⁸ Otras fuentes dieron el número al mismo tiempo como probablemente mucho más alto.⁶⁹ Más recientemente, en 2019, México notificó 1,363 casos de desapariciones forzadas, de los cuales 1,307 siguen pendientes.⁷⁰ De estos 1,307 casos pendientes, solo se iniciaron 365 investigaciones, donde se encontraron ocho personas vivas y diez fallecidas.⁷¹ Veinticinco personas desaparecieron el 21 de febrero de 2019 y veintidós el 7 de marzo de 2019 en Tamaulipas, México.⁷² Dichas desapariciones continúan a un ritmo alarmante. Sin embargo, se desconoce el número exacto de desapariciones debido a la falta de datos y a los informes deficientes de los estados.⁷³

Si bien las desapariciones de ciudadanos mexicanos han comenzado a atraer cierta atención en el escenario internacional, las desapariciones de migrantes centroamericanos que viajan

⁶⁷ Fundación para la Justicia y El Estado Democrático de Derecho, REUNIÓN CON EL RELATOR ESPECIAL DE LOS DERECHOS HUMANOS DE LOS MIGRANTES: LA FALTA DE ACCESO A LA JUSTICIA DE MIGRANTES VÍCTIMAS DE GRAVES VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS (2019), https://www.fundacionjusticia.org/wpcontent/uploads/2019/04/Relator-Migrantes_220419.pdf.

⁶⁸ *Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas*, SECRETARIADO EJECUTIVO DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA, <https://www.gob.mx/sesnsp/acciones-y-programas/registro-nacional-de-datosde-personas-extraviadas-o-desaparecidas-rmped> (consultado el 25 de Agosto del 2020) [*Registro Mexicano de Personas Desaparecidas*].

⁶⁹ Un informe de la Open Society Foundations sugiere que el miedo a las represalias, la falta de acceso a fiscales en las zonas rurales y la clasificación errónea de las desapariciones por parte de las autoridades estatales contribuyen a la inexactitud de los informes gubernamentales sobre personas desaparecidas. Véase, *Atrocidades Innegables: Confrontando Crímenes de Lesa Humanidad en México* 14, OPEN SOCIETY FOUNDATIONS, Junio 2016, <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/undenialbleatrocities-2nd-edition-20160808.pdf> [*INFORME OSF*].

⁷⁰ INFORME ANUAL DE ACTIVIDADES DE LA FISCALÍA ESPECIALIZADA EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. FISCALÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (2019),

<https://www.animalpolitico.com/wpcontent/uploads/2020/01/INFORME-DERECHOS-HUMANOS.pdf>.

⁷¹ *Ídem*.

⁷² Fundación para la Justicia y El Estado Democrático de Derecho, Los Crímenes contra Migrantes Desaparecidos: RECOMENDACIONES PARA LA BÚSQUEDA, IDENTIFICACIÓN, ACCESO A LA JUSTICIA Y NO REPETICIÓN (2019), https://www.fundacionjusticia.org/wp-content/uploads/2019/04/VERSI%C3%93N-FINAL_Justicia-ymigrantes_Bachelet_05.04.2019.pdf.

⁷³ MOVIMIENTO MIGRANTE MESOAMERICANO, *supra* nota 7.

por México han recibido comparativamente poca atención.⁷⁴ La escasez de cobertura, tanto a nivel regional como internacional, probablemente se deba a la dificultad para recopilar información confiable sobre las desapariciones de migrantes: los migrantes a menudo ingresan al territorio mexicano de manera encubierta y trabajan arduamente para pasar desapercibidos.⁷⁵ A su vez, el miedo a la detención y deportación hace que los migrantes no se sientan inclinados a denunciar ningún incidente delictivo a las autoridades.⁷⁶ Como resultado, no existen datos verificables sobre el número de migrantes que han desaparecido en México. Un grupo, el Movimiento Migrante Mesoamericano, estima que entre 72.000 y 120.000 migrantes han desaparecido en México durante la última década.⁷⁷ A pesar de la falta de datos definitivos, evidencias como fosas comunes que contienen los restos de cientos de centroamericanos y los testimonios de familiares de migrantes desaparecidos hablan de un problema grave e implacable.⁷⁸

La mayoría de las personas se ven obligadas a huir del Triángulo Norte debido a una combinación de violencia estructural, bandas delictivas organizadas y malas condiciones de vida.⁷⁹ Los países del Triángulo Norte son por mucho, los más violentos de América Central

⁷⁴ Medios de comunicación de todo el mundo informaron sobre la desaparición de 43 estudiantes de Ayotzinapa, México, 26 de septiembre del 2014. Véase, Randal Archibald, *43 Students, a Mass Grave and a Suspect: Mexico's Police*, N.Y. TIMES, 6 de octubre del 2014, <http://www.nytimes.com/2014/10/07/world/americas/43-missing-students-a-mass-grave-and-a-suspect-mexicos-police-.html>; Valeria Luiselli, *Ayotzinapa*, EL PAÍS, 15 de diciembre del 2014, http://elpais.com/elpais/2014/12/15/eps/1418655091_215685.html; *What Happened to the 43 Ayotzinapa Students?*, Al Jazeera, 24 de septiembre del 2015, <http://america.aljazeera.com/articles/2015/9/24/what-happened-to-the-43-ayotzinapastudents.html>.

⁷⁵ La Comisión Nacional de Derechos Humanos ("CNDH"), la comisión nacional de derechos humanos de México, afirma que las estadísticas oficiales estiman que 150,000 migrantes intentan cruzar México cada año; sin embargo, las organizaciones de la sociedad civil mexicana estiman que este número se acerca mucho más a 400,000. Véase *1er Informe Estadístico 5*, UNIDAD DE INVESTIGACIÓN DE DELITOS PARA PERSONAS MIGRANTES, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/241119/UIDPM-1er_Informe_Estadistico_FINAL_ahora_si.pdf (consultado el 25 de agosto de 2020) [*Actualización 2017 MAE*].

⁷⁶ Entrevista con Alberto Xicotencatl, Director General, Casa Del Migrante Saltillo, en México. (20 de octubre del 2015) [*Entrevista Xicotencatl*].

⁷⁷ MOVIMIENTO MIGRANTE MESOAMERICANO, *supra* nota 7 (consultado el 25 de julio del 2020).

⁷⁸ Véase *infra* Ch. V (A). Véase, Ana Lorena Delgadillo, *Mujeres Migrantes en Busca de sus Familiares Desaparecidos*, WOMEN ACROSS FRONTIERS, 17 de junio del 2016, <https://wafmag.org/2016/06/mujeres-migrantes-en-busca-de-sus-familiares-desaparecidos/>. Véase también, MOVIMIENTO MIGRANTE MESOAMERICANO, *supra* nota 7.

⁷⁹ Silma Estrada, Corrupción e impunidad, "verdaderas causas" de migración forzada en Honduras, RADIO HRN, 31 de agosto del 2015, <http://www.radiohrn.hn//noticias/corrupci%C3%B3n-e-impunidad-verdaderas-causas-demigraci%C3%B3n-forzada-en-honduras>.

y tienen algunas de las tasas de homicidio más altas del mundo. Además de una asombrosa cantidad de asesinatos, el Triángulo Norte está plagado de actividades de pandillas, extorsión, violencia doméstica y falta de oportunidades económicas.⁸⁰ Aunque gran parte de la culpa se ha atribuido a los cárteles de la droga desenfrenados y a la actividad de pequeñas pandillas, las débiles instituciones políticas y policiales y la corrupción generalizada también desempeñan un papel importante en la perpetuación de la inestabilidad y la impunidad.⁸¹ Identificar una sola causa de la terrible situación en el Triángulo Norte ha eludido durante mucho tiempo a los académicos y funcionarios gubernamentales, lo que lleva a la conclusión de que la situación se caracteriza mejor como una amalgama volátil de muchos problemas.⁸² Como dice un informe del Woodrow Wilson Center:

¿Es la violencia el principal desafío que debe abordarse en Centroamérica o simplemente un síntoma de problemas más profundos? ¿Ese problema más profundo es el del narcotráfico que ha redescubierto la región, empujado por la represión de México a las redes criminales? ¿Son las pandillas juveniles las culpables? ¿Las instituciones débiles y corruptas del gobierno penetradas por el crimen organizado

⁸⁰ Véase, Homicidios Intencionales (por cada 100,000 personas), EL BANCO MUNDIAL (2013), http://data.worldbank.org/indicator/VC.IHR.PSRC.P5/countries/1W?order=wbapi_data_value_2013%20wba_pi_data_value%20wbapi_data_value-last&sort=desc&display=default (consultado el 28 de julio de 2020). Con 84 homicidios por cada 100,000 personas (el doble de Jamaica, el país que ocupó el segundo lugar), Honduras tuvo el mayor número de homicidios intencionales registrados en el mundo en 2013. El Salvador ocupó el tercer lugar en el mundo, con 40 homicidios por cada 100,000 personas en 2013. *Ídem*. Véase, *Intentional homicide counts and rates per 100,000 population*, U.N. Off. On Drugs And Crime, https://data.unodc.org/sys/rpt?reportfile=crime-statistics-homicide-countdata®ION=Americas®ION__label=Americas&SUBREGION=Central%20America&SUBREGION__label=Central+America&COUNTRY=__ALL&COUNTRY__label=All+%288%29&format=html&fullscreen=true&showtoc=true#state:0; véase también, OBSERVATORIO DE LA VIOLENCIA, *Boletín Nacional, Edición No.40, Febrero 2016, Enero - Diciembre 2015*, <http://www.iudpas.org/pdf/Boletines/Nacional/NEd40EneDic2015.pdf>.

Cristina Eguizábal, Matthew C. Ingram, Karise M. Curtis, Aaron Korthuis, Eric L. Olson, Nicholas Phillips, *Crime and Violence in Central America's Northern Triangle 1*, WOODROW WILSON CENTER REPORTS ON THE AMERICAS (2015). En 2014, más del 62% de la población de Honduras vivía en la pobreza. *Data: Honduras*, EL BANCO MUNDIAL, <http://data.worldbank.org/country/honduras>. En 2014, más del 31% de la población de El Salvador vivía en la pobreza. *Data: El Salvador*, EL BANCO MUNDIAL, <http://data.worldbank.org/country/el-salvador>. En 2014, casi el 54% de la población de Guatemala vivía en la pobreza. *Data: Guatemala*, EL BANCO MUNDIAL, <http://data.worldbank.org/country/guatemala>.

⁸¹ Cristina Eguizábal, Matthew C. Ingram, Karise M. Curtis, Aaron Korthuis, Eric L. Olson, Nicholas Phillips, *Crime and Violence in Central America's Northern Triangle 2*, WOODROW WILSON CENTER REPORTS ON THE AMERICAS (2015) [*Crimen y Violencia en el Triángulo norte de Centroamérica 2*].

⁸² *Ídem*. págs. 20-21.

han hecho que el estado sea incapaz de una respuesta coherente convirtiéndose, en cambio, en una incubadora del crimen? ¿Los problemas de larga data de la pobreza y la desigualdad en el corazón de los conflictos armados internos en los años 70, 80 y 90, nunca abordados por completo en los procesos de paz posteriores, persisten en la actualidad, lo que resulta en conflictos menos ideológicos y más criminales?⁸³

Los autores concluyen que la respuesta a cada una de estas preguntas es 'sí' y que todos deben ser considerados para comprender la inestabilidad de la región.⁸⁴

La pobreza, la explotación de los recursos naturales y las guerras civiles regionales han contribuido al surgimiento de las pandillas, así como a el aumento del desplazamiento interno y externo.⁸⁵ Muchos individuos que huyeron de las guerras en Centroamérica en la década de 1980 desembarcaron en el sur de California, donde los jóvenes formaron pandillas para defenderse de las pandillas ya establecidas en la zona.⁸⁶ Estados Unidos deportó a 4,000 pandilleros indocumentados con antecedentes penales a Centroamérica a mediados de la década de 1990, con consecuencias catastróficas para todos los países del Triángulo Norte.⁸⁷ Las deportaciones enredaron a la región en violencia cuando los pandilleros regresaron a casa trayendo consigo una cultura de pandillas de Los Ángeles.⁸⁸ Desafortunadamente, debido a la corrupción, la pobreza extrema y la falta de oportunidades que ya existían en el Triángulo Norte, las condiciones estaban maduras para el establecimiento de una cultura criminal violenta.⁸⁹

⁸³ *Ídem.* pág. 23.

⁸⁴ *Ídem* págs. 23-24.

⁸⁵ Entrevista con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (“ACNUR”), en Tegucigalpa, Honduras (28 de febrero del 2017) [*Entrevista ACNUR*]. Un estudio encontró que alrededor del 40% de los migrantes de entre 18 y 35 años que fueron deportados de Estados Unidos entre junio y diciembre de 2013 habían abandonado Honduras para escapar de la violencia y la inseguridad. Véase, ACNUR, Diagnóstico Caracterización de la Población Hondureña Retornada con Necesidades de Protección 29 (2015), <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/10027.pdf>.

⁸⁶ Óscar Martínez, *UNA HISTORIA DE VIOLENCIA XX* (2016).

⁸⁷ Danielle Renwick, *Central America's Violent Northern Triangle*, Council On Foreign Relations, 19 de enero del 2016, <https://www.cfr.org/backgrounder/central-americas-violent-northern-triangle>.

⁸⁸ CLARE RIBANDO SEELKE, CONGRESS RESEARCH SERVICE, RL34112, *GANGS IN CENTRAL AMERICA* 8 (2014).

⁸⁹ *Who's to blame for El Salvador's gang violence?*, PBS NEWSHOUR, 8 de noviembre del 2014, <http://www.pbs.org/newshour/bb/central-americans-flee-us-policies-blame-el-salvadors-gang-violence/>.

El peligro no está solo en la patria. Durante muchos años, el principal método de los migrantes centroamericanos para cruzar las 1,800 millas de campo mexicano desde la frontera con Guatemala hasta la frontera sur de los Estados Unidos ha sido en un gran tren conocido coloquialmente como "la bestia".⁹⁰ La ruta que toma el tren a través de México es bien conocida por los miembros del cártel, las autoridades migratorias mexicanas y otros miembros de organizaciones criminales no pertenecientes al cártel, todos los cuales, según se informa, han participado en el robo, secuestro, golpiza y asesinato de migrantes en tránsito.⁹¹ Aunque el tren todavía se usa mucho, los migrantes han comenzado a encontrar rutas alternativas hacia el norte para evitar los peligros asociados con la bestia.⁹² Esta diversificación de los medios de transporte ha dificultado la recopilación de información sobre el número de migrantes que transitan por México, así como el número que puede haber desaparecido en el camino debido a que los refugios para migrantes, casi exclusivamente ubicados a lo largo de la ruta que toma la bestia hacia el norte, suelen estar abiertos los únicos recolectores de información confiable de los migrantes.⁹³ Además, la 'guerra contra las drogas' de México interrumpió las rutas del narcotráfico entre Colombia y Estados Unidos que eran utilizadas por grupos criminales, así como también cambió el equilibrio de poder entre los grupos que operaban en el Triángulo Norte, lo que conduce a tasas más altas de violencia.⁹⁴

Por su parte, Honduras ha luchado contra el crimen organizado y la violencia política, problemas que fueron exacerbados por un golpe militar de 2009, que derrocó al presidente electo democráticamente, Manuel Zelaya.⁹⁵ La ubicación de Honduras entre América del Sur

⁹⁰ Rodrigo Dominguez Villegas, *Migrantes Centroamericanos y "La Bestia": La Ruta, Peligros y las Respuestas del Gobierno*, MIGRATION POLICY INSTITUTE, 10 de septiembre del 2014, <http://www.migrationpolicy.org/article/central-americanmigrants-and-la-bestia-route-dangers-and-government-responses>.

⁹¹ Villegas, *Migrantes Centroamericanos*, supra nota 90.

⁹² *Ídem*.

⁹³ Véase, Adam Isaacson, Maureen Meyer, Gabriela Morales, *Mexico's Other Border: Security, Migration, and the Humanitarian Crisis at the Line with Central America*, WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA. (Agosto del 2014), <https://www.wola.org/files/mxgt/report/>.

⁹⁴ Assessment Capacities Project, *Otras Situaciones de Violencia en el Triángulo del Norte Centroamericano* 14 (2014), http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/otras_situaciones_de_violencia_en_el_triangu_lo_del_norte_centroamericano_impacto_humanitario_mayo_2014.pdf.

⁹⁵ *Crimen y Violencia en el Triángulo Norte de Centroamérica 2*, supra nota 81, pág. 165.

y América del Norte, hogares de producción y consumo de drogas, contribuye a la persistencia del crimen organizado en el país.⁹⁶ La ubicación geográfica, sumada a un clima de impunidad, ha convertido al país en un objetivo de la expansión de los cárteles de la droga mexicanos y las pandillas locales.⁹⁷ Después del golpe de 2009, el ejército y la policía hondureños tomaron medidas enérgicas contra ciudadanos y organizaciones que percibían que se oponían al nuevo gobierno.⁹⁸ El gobierno posterior al golpe "recompensó a los golpistas con altos ministerios", abriendo la puerta a más "violencia y anarquía".⁹⁹ Las consecuencias del golpe incluyeron un fuerte aumento en el narcotráfico, la violencia, la represión patrocinada por el Estado y la impunidad.¹⁰⁰ Aunque constantemente tiene una de las tasas de homicidio más altas del mundo, la impunidad persiste en Honduras, con el 96% de los asesinatos que permanecen impunes.¹⁰¹ Los jóvenes hondureños de veintitantos años están particularmente en riesgo de sufrir violencia o asesinato, y se estima que "enfrentan una probabilidad de 1 en 300 de ser asesinados, o 1 en 150 en el ciudades más peligrosas".¹⁰² Las mujeres y los niños también enfrentan altos riesgos de violencia: Honduras ha sido uno de los países con las tasas más altas de feminicidio (asesinatos por motivos de género) en el mundo.¹⁰³ En 2017, Honduras fue considerado el país más violento para los niños de América

⁹⁶ *Ídem.* págs. 165-166.

⁹⁷ *Ídem.* pág. 165.

⁹⁸ *Who Rules in Honduras? ' Coup's Legacy of Violence*, NPR, 12 de febrero del 2012, <http://www.npr.org/2012/02/12/146758628/who-rules-in-honduras-a-coups-lasting-impact>.

⁹⁹ Dana Frank, *Hopeless in Honduras?* FOREIGN AFFAIRS, 11 de noviembre del 2013, <https://www.foreignaffairs.com/articles/honduras/2013-11-22/hopeless-honduras> [*Frank Foreign Affairs*]

¹⁰⁰ Entrevista ACNUR, *supra* nota 85; Entrevista con Casa Alianza en Tegucigalpa, Honduras (28 de febrero del 2017).

¹⁰¹ Nick Harding, *Murder Capital of the World: A Social History of Honduras*, THE TELEGRAPH, 24 de octubre del 2014, <http://www.telegraph.co.uk/sponsored/lifestyle/honduras-gangs/11172581/murder-capital-of-the-world.html>.

Impunidad Honduras, ASOCIACIÓN PARA UNA SOCIEDAD MÁS JUSTA,

<http://asjhonduras.com/webhn/tag/impunidad-honduras/>.

¹⁰² Secretaría de Estado en el Despacho de Seguridad, Dirección General de la Policía Nacional, Dirección de Planeamientos, Procedimientos Operativos y Mejora Continua de Departamento de Estadísticas (2019),

[https://www.sepol.hn/artisistem/images/sepol-images/files/PDF/INFOGRAFICO%20ANUAL\(1\).png](https://www.sepol.hn/artisistem/images/sepol-images/files/PDF/INFOGRAFICO%20ANUAL(1).png)

(*Informe Secretaría de Estado 2019*). *Out of Control*, THE ECONOMIST, 9 de marzo del 2013,

<http://www.economist.com/news/americas/21573108-first-two-reports-threat-rampant-violence-central-americas-small>.

¹⁰³ Juan Forero, *Women in Latin America Are Being Murdered at Record Rates*, WSJ, 19 de diciembre del 2018, <https://www.wsj.com/articles/it-is-better-not-to-have-a-daughter-here-latin-americas-violence-turns-against-women-11545237843>; Homicidios intencionales (por cada 100,000 mujeres), EL BANCO MUNDIAL, https://data.worldbank.org/indicador/VC.IHR.PSRC.FE.P5?end=2017&most_recent_value_desc=false&start=2017 (consultado el 25 de agosto del 2020).

Latina y el Caribe.¹⁰⁴ Además de la violencia extrema y la inseguridad general, Honduras está plagado de pobreza, distribución desigual del ingreso y alto desempleo.¹⁰⁵ Asimismo, Guatemala tiene un historial de inestabilidad política y ha experimentado un aumento de la violencia en la última década.¹⁰⁶ Una guerra civil devastó el país durante treinta y seis años antes y finalmente llegó a su fin en 1996.¹⁰⁷ Al final de la guerra, 200,000 personas habían muerto y a pesar del paso de más de dos décadas, muchas más habían huido para escapar de la violencia.¹⁰⁸ Guatemala continúa luchando con una severa volatilidad política, social y económica. En 2015, 4,750 miembros de la Policía Nacional Civil de Guatemala ("PNC") denunciaron homicidios.¹⁰⁹ El Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala ("INACIF"), sin embargo, estima que la cifra se acerca a los 5,500.¹¹⁰ Invasión domiciliaria, agresión sexual, secuestro, narcotráfico. y los niveles de delitos menores también son altos.¹¹¹ La PNC no cuenta con los fondos, la capacitación y el equipamiento adecuados, lo que genera altos niveles de inseguridad e impunidad.¹¹² Además de los niveles extremos de delincuencia y violencia, Guatemala es uno de los países más pobres de la región, donde más de la mitad

¹⁰⁴ *Stolen Childhoods*, Save the Children (2017), pág. 20, at https://campaigns.savethechildren.net/sites/campaigns.savethechildren.net/files/report/EndofChildhood_Report_2017_ENGLISH.pdf. El estado de Honduras informó que 260 menores fueron asesinados en 2019 y 299 en 2018. Véase, Informe Secretaría de Estado 2019, *supra* nota 102. En 2011, el número de ejecuciones extrajudiciales de menores fue de 1,068 en 2011. *Central America: Femicides and Gender-Based Violence*, U.C. HASTINGS CENTER. FOR GENDER & REFUGEE STUD., <http://cgrs.uchastings.edu/our-work/central-america-femicides-and-gender-based-violence>.

¹⁰⁵ Laura Iesue, *The Alliance for Prosperity Plan: A Failed Effort for Stemming Migration*, COUNCIL ON HEMISPHERIC AFF., 1 de Agosto del 2016, <http://www.coha.org/the-alliance-for-prosperity-plan-a-failed-effort-for-stemming-migration/> [Informe COHA APP]. En 2015, alrededor del 65% de la población vivía en la pobreza. Honduras, *The World Factbook*, AGENCIA CENTRAL DE INTELIGENCIA, 11 de agosto del 2020, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ho.html> (consultado el 25 de agosto del 2020).

¹⁰⁶ *Guatemala 2016 Crime and Safety Report*, U.S. Department Of State, 14 de marzo del 2016, <https://www.osac.gov/pages/ContentReportDetails.aspx?cid=19279> [Informe Guatemala 2016: Crimen y Seguridad].

¹⁰⁷ Talea Miller, *Timeline: Guatemala's Brutal Civil War*, PBS, 7 de marzo del 2011, http://www.pbs.org/newshour/updates/latin_america-jan-june11-timeline_03-07/.

¹⁰⁸ *Ídem.*; Susanne Jonas, *Guatemalan Migration in Times of Civil War and Post-War Challenges*, Migration Policy Institute, 23 de marzo del 2013, <http://www.migrationpolicy.org/article/guatemalan-migration-times-civil-war-and-post-war-challenges>.

¹⁰⁹ Esta cifra no incluye a quienes dejaron con vida la escena del crimen y posteriormente murieron a causa de sus heridas. *Informe Guatemala 2016: Crimen y Seguridad*, *supra* nota 106.

¹¹⁰ *Necropsias Realizadas del 01 de enero al 31 de diciembre de 2016 a Nivel Nacional*, INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS FORENSES DE GUATEMALA, <http://www.inacif.gob.gt/docs/estadisticas/anual/AnualM2016.pdf>.

¹¹¹ *Ídem.*

¹¹² *Ídem.*

de la población del país vive por debajo de la línea de pobreza, y el 23% vive por debajo de la línea de pobreza extrema.¹¹³ La inversión en salud, la educación y la nutrición son muy deficientes, y la desigualdad en la propiedad de la tierra es muy alta.¹¹⁴

Finalmente, El Salvador, como Honduras y Guatemala, tiene una tasa de homicidios asombrosamente alta: 2,383 personas fueron asesinadas en El Salvador solo en 2019.¹¹⁵

El Salvador superó a Honduras como la capital mundial del asesinato en 2015.¹¹⁶ Las altas tasas de violencia se han atribuido a una guerra entre dos bandas rivales, la MS-13 y Barrio 18 (también conocida como "pandilla callejera 18").¹¹⁷ Gran parte de los delitos violentos están dirigidos contra las mujeres: El Salvador tiene la tasa más alta de asesinatos por motivos de género en el mundo.¹¹⁸ Parece que en los últimos años, El Salvador está volviendo a los niveles de violencia de su guerra civil de doce años en la que 75,000 personas murieron y muchas más fueron desplazadas.¹¹⁹

La migración de centroamericanos por México debe ser vista en este contexto de violencia e inseguridad. Cientos de miles de centroamericanos de todas las edades, desde los cinco hasta los setenta y cinco, abandonan sus hogares cada año en un intento por huir de los entornos

¹¹³ Guatemala, *The World Factbook*, AGENCIA CENTRAL DE INTELIGENCIA, 11 de agosto del 2020, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gt.html> (consultado el 25 de agosto del 2020).

¹¹⁴ *Ídem*.

¹¹⁵ Alex Papadovassilakis, ¿Están las Pandillas tras la Histórica Caída de los Homicidios en El Salvador? INSIGHT CRIME, 20 de enero del 2020, <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/estan-las-pandillas-tras-la-historica-caida-de-los-homicidios-en-el-salvador/>.

Solo en agosto de 2015 fueron asesinadas 900 personas en El Salvador. *How El Salvador Fell into a Web of Gang Violence*, NPR, 5 de octubre del 2015, <http://www.npr.org/sections/goatsandsoda/2015/10/05/445382231/how-el-salvador-fell-into-a-web-of-gang-violence>.

¹¹⁶ *Murders in Notoriously Violent El Salvador Drop 20 Percent in 2016: Police*, REUTERS, 2 de enero del 2017, <http://www.reuters.com/article/us-elsalvador-violence/murders-in-notoriously-violent-el-salvador-drop-20-percent-in-2016-police-idUSKBN14M15F>.

¹¹⁷ *Ídem*. La policía del país ha culpado al 80% de los homicidios a las dos bandas. *El Salvador Gang Violence Pushes Murder Rate to Postwar Record*, THE GUARDIAN, 2 de septiembre del 2015, <http://www.theguardian.com/world/2015/sep/02/el-salvador-gang-violence-murder-rate-record>.

¹¹⁸ *Central America: Femicides and Gender-Based Violence*, U.C. HASTINGS CTR. FOR GENDER & REFUGEE STUD., <http://cgrs.uchastings.edu/our-work/central-america-femicides-and-gender-based-violence>.

¹¹⁹ *El Salvador Gang Violence Pushes Murder Rate to Postwar Record*, THE GUARDIAN, 2 de septiembre del 2015, <http://www.theguardian.com/world/2015/sep/02/el-salvador-gang-violence-murder-rate-record>.

peligrosos e inhóspitos en los que se han convertido sus países.¹²⁰ El número de detenciones y deportaciones de migrantes centroamericanos en Estados Unidos y México también dan una idea de la magnitud de la migración: los gobiernos de Estados Unidos y México han detenido a más de 1.5 millones de migrantes de El Salvador, Honduras y Guatemala desde 2010.¹²¹

Los migrantes sufren repetidamente secuestros, desapariciones y asesinatos en masa por parte de grupos criminales, a menudo directamente por o con la aquiescencia de las autoridades gubernamentales. Dado que la violencia generalizada y las desapariciones continúan ocurriendo a un ritmo alarmante, las familias de los desaparecidos son revictimizadas por autoridades gubernamentales abusivas e insensibles. La injusticia no termina con el descubrimiento del cuerpo o restos de una persona desaparecida. Varias familias cuyos familiares fueron encontrados muertos recibieron solo partes de los restos de sus familiares. Muchas familias sospechan que los restos que recibieron no pertenecen a su familiar. A menudo se les pide a las familias que no abran cajas que contengan restos humanos, lo que les deja en duda si los restos realmente pertenecen a su pariente. Además, muchas familias han recibido los restos de su familiar en forma de cenizas sin haber dado su consentimiento para la cremación. Las familias de los desaparecidos enfrentan innumerables violaciones de

¹²⁰ El número de migrantes centroamericanos no acompañados menores de 13 años ha aumentado considerablemente en los últimos años. P.J. Tobia, *No Country for Lost Kids*, PBS, 20 de junio del 2014 <http://www.pbs.org/newshour/updates/country-lost-kids/>. Si bien es difícil obtener cifras concretas de migrantes centroamericanos, más de 93,000 fueron detenidos por México en los primeros siete meses de 2015, en comparación con más de 70,000 detenidos por las autoridades estadounidenses, lo que sugiere que el número real de personas que migran de Centroamérica a través de México cada año supera los 160,000. Sonia Nazario, *The Refugees at Our Door*, N.Y. TIMES, 10 de octubre del 2015, <http://www.nytimes.com/2015/10/11/opinion/sunday/the-refugees-at-our-door.html>.

¹²¹ A fines del año fiscal 2016, los dos gobiernos detuvieron a 1,843,573 migrantes de El Salvador, Guatemala y Honduras. Véase, *2015 Yearbook of Immigration Statistics 92-93*, U.S. DEP'T OF HOMELAND SECURITY OFFICE OF IMMIGRATION STATISTICS (2016), https://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/Yearbook_Immigration_Statistics_2015.pdf; *CBP Border Security Report FY 2016 2*, U.S. Customs and Border Patrol, <https://www.cbp.gov/sites/default/files/assets/documents/2016-Dec/2016-CBP-fy2016-border-security-report.pdf>. Véase también *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2010 118*, SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (Méx.) (2012), <http://bit.ly/2eHT2Re>; *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2011 113*, SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (Méx.) (2012), <http://bit.ly/2gWMAGZ>; *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2012 138*, SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN (Méx.) (2015), <http://bit.ly/2tTMkta>; *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2013 133*, Secretaría De Gobernación (Méx.) (2016) <http://bit.ly/2uqcQOB>; *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2014 134*, Secretaría De Gobernación (Méx.) (2015), <http://bit.ly/1t4EPMz>; *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2015 134*, Secretaría De Gobernación (Méx.) (2016), <http://bit.ly/2uPUnMr>; *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2016 136*, Secretaría De Gobernación (Méx.) (2017), <http://bit.ly/2eIbCsr>.

derechos en cada etapa de la desaparición: desde las autoridades que se niegan a iniciar investigaciones inmediatas hasta el trato irrespetuoso del gobierno a los restos de sus familiares. Las autoridades responsables tampoco han brindado a las familias una reparación adecuada, incluso cuando el familiar desaparecido era el sostén de la familia. No existen vías institucionales claras para denunciar una desaparición u obtener respuestas en ninguno de los estados, y miles de familias de los desaparecidos carecen de cierre a su duelo.

Según el derecho internacional y regional, México, los países del Triángulo Norte y Estados Unidos deben respetar los derechos y la dignidad de los migrantes y sus familias respondiendo de manera rápida y eficaz a las desapariciones de migrantes. México y Honduras son Estados parte de la CMW, CPED, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el CFDP. Guatemala y El Salvador son Estados parte de la CMW, la Convención Americana, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el CFDP. En virtud de haber ratificado la Carta de la Organización de los Estados Americanos, EE. UU. tiene obligaciones legales en virtud de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

México y los países del Triángulo Norte han aceptado la jurisdicción de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que ha enfatizado el deber de estos estados de realizar investigaciones prontas y efectivas de todas las desapariciones en *Velásquez Rodríguez contra Honduras*. Como Estados parte de estos instrumentos y de la Corte Interamericana, los cuatro países deben cumplir con sus obligaciones internacionales de llevar a cabo investigaciones rápidas de todas las desapariciones, procesar a los responsables de desapariciones forzadas y manejar adecuadamente la identificación y repatriación de los restos de manera respetuosa y digna.

México juega un papel clave en esta crisis regional. Más de 40,000 migrantes han desaparecido en México desde 2006. Además, entre 2006 y julio de 2020 más de 71,678 personas fueron víctimas de desaparición forzada en México.¹²² En respuesta a las desapariciones y violaciones sustanciales de derechos humanos, el gobierno mexicano

¹²² Según Amnistía Internacional, estas cifras deben ser tratadas con cautela, dado que no indican cuántas de esas personas se presume que son víctimas de desapariciones por parte de actores no estatales y cuántas se cree que son víctimas de desaparición forzada. Véase, Amnistía Internacional, *Amnesty International Statement for Lantos Commission Hearing on Enforced Disappearances* (20 de septiembre del 2020), <https://www.amnestyusa.org/our-work/government-relations/advocacy/amnesty-lantos-statement-enforced-disappearances/>.

promulgó la Ley General de Víctimas en 2013, que define a las víctimas de violaciones de derechos humanos y garantiza el acceso a la justicia a todas las víctimas, independientemente de su nacionalidad. Luego, a fines de 2015, México estableció el MAE, a través del cual los migrantes y sus familias, incluidos los que se encuentran fuera del país, pueden presentar denuncias en México y participar en procesos penales en casos de desapariciones forzadas.¹²³ Además, México estableció la Comisión Nacional de Derechos Humanos en 2017 para atender las violaciones de derechos humanos reconocidas por la legislación mexicana. Sin embargo, las víctimas de violaciones de derechos humanos a menudo no pueden presentar reclamaciones porque no pueden viajar a México. Además, la falta de cooperación y coordinación entre las autoridades estatales y federales impide que las víctimas se beneficien de la Ley.¹²⁴ Si bien México tiene un marco legal sustantivo en gran medida consistente con sus obligaciones legales internacionales, su implementación de las leyes es débil.

En cuanto a Honduras, en solo cinco meses, desde marzo hasta agosto de 2019, se reportó la desaparición de aproximadamente 741 migrantes hondureños.¹²⁵ Esta estimación no incluye un gran número de casos que siguen sin notificarse, o fueron notificados, pero no registrados por el gobierno.

En 2014, Honduras promulgó la Ley de Protección de los Hondureños Migrantes y sus Familiares para ayudar a los migrantes en situaciones de vulnerabilidad en el extranjero. Sin embargo, esta Ley tiene un enfoque mínimo en las desapariciones de migrantes. En 2018, Honduras promulgó un decreto (Sección B), que identifica nuevos mecanismos para la búsqueda de migrantes desaparecidos, el enjuiciamiento de los perpetradores y la

¹²³ Ley General de Víctimas, Diario Oficial de la Federación [DOF] DOF 09-01-2013, últimas reformas DOF 03-01-2017 (Méx.), http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGV_030117.pdf [*Ley General de Víctimas*]; 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 del 2015), http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5420681&fecha=18/12/2015 [*Acuerdo A/117/15*].

¹²⁴ FJEDD Y TRIAL INTERNATIONAL, INFORME PRESENTADO AL COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA EN VISTA DEL DIÁLOGO DE SEGUIMIENTO CON RESPECTO A MÉXICO, EN OCASIÓN DE LA 15VA SESIÓN, noviembre del 2018, ¶ 104. <https://trialinternational.org/wpcontent/uploads/2018/11/Full-report-to-the-Committee-on-Enforced-Disappearances-Spanish.pdf> [*Informe FJEDD y Trial International*].

¹²⁵ *Honduras registra 741 migrantes desaparecidos, 18 % de ellos mujeres*, DEPARTAMENTO 19, 30 de agosto del 2019, Véase también, *Honduras registra 741 migrantes desaparecidos, 18% mujeres*. PROCESO DIGITAL, 30 de agosto del 2019, <https://www.proceso.hn/actualidad/7-actualidad/honduras-registra-741-migrantes-desparecidos-18-de-ellos-mujeres.html>.

identificación y repatriación de restos. Sin embargo, la cobertura del Decreto es limitada. Los procedimientos de búsqueda detallados en el Decreto por desapariciones se refieren únicamente a la identificación de restos. Ese mismo año, Honduras promulgó la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas para crear una base de datos unificada y consolidada de hondureños desaparecidos. Estos esfuerzos combinados representan un paso importante en la dirección correcta, pero no han cumplido con lo que se necesita. Honduras no ofrece una ruta institucional clara para denunciar una desaparición. Sus códigos civiles y penales incorporaron definiciones vagas que no generan la responsabilidad de los funcionarios estatales de realizar investigaciones con prontitud. Además, si bien la CPED autoriza la extensión de la jurisdicción al exterior, Honduras en gran medida no ha cumplido con sus acciones hacia los desaparecidos en el extranjero.

Actualmente se desconoce el número de migrantes desaparecidos de Guatemala y sigue siendo difícil de estimar. La Constitución guatemalteca garantiza una serie de derechos humanos relacionados con las desapariciones, incluida la libertad de circulación, el derecho al debido proceso y el derecho a solicitar investigaciones al gobierno. El país también ha promulgado la Ley de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas, que establece un registro integral de mujeres desaparecidas. Si bien no se creó para abordar las desapariciones de migrantes, esta Ley ha arrojado algunos resultados positivos, como la creación en 2018 de un sistema nacional de alerta para las desapariciones de mujeres. Finalmente, el Código de Migración de 2016 ofrece protección a las víctimas de desapariciones al establecer un mecanismo de denuncia y un compromiso de cooperación intergubernamental en temas relacionados con la búsqueda, persecución y prevención de delitos relacionados con la migración. Estos esfuerzos son un paso en la dirección correcta, pero aún dejan brechas críticas. Si bien impone duras penas por secuestro o privación de libertad, el Código Penal no aborda explícitamente las desapariciones. Además, las definiciones inconsistentes del término "desaparición" en la legislación guatemalteca y la ausencia de un mecanismo adecuado para informar continúan siendo barreras para las familias de los desaparecidos. Incluso cuando se presentan denuncias de desaparición, la falta de coordinación entre las agencias gubernamentales dificulta las investigaciones y las familias no reciben respuesta, no obtienen reparaciones, recuperan restos u otros medios de cierre por su pérdida.

Desde 2013, el Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador ha recibido 786 denuncias de salvadoreños desaparecidos en el exterior. A enero de 2019, el Ministerio de Relaciones Exteriores tenía 330 casos abiertos de desapariciones de migrantes. Sin embargo, el número total de migrantes salvadoreños que han desaparecido sigue sin estar claro. Si bien El Salvador no cuenta con leyes específicas que aborden las desapariciones de migrantes, la Constitución, la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia y el Código Penal tienen disposiciones relevantes. En 2011, el gobierno salvadoreño promulgó la Ley Especial para Migrantes, prometiendo coordinar esfuerzos y actividades que beneficien a los migrantes salvadoreños, y crear las unidades técnicas necesarias para asistir a los migrantes salvadoreños y sus familias dentro y fuera de El Salvador. A pesar de estos esfuerzos, El Salvador no cumple con sus obligaciones legales de responder de manera efectiva a las desapariciones de migrantes. La Ley Especial para los Migrantes, por ejemplo, corresponde a cualquier disposición específica que describa las opciones disponibles para los migrantes salvadoreños y sus familias o establezca algún mecanismo para que las familias denuncien las violaciones. La definición de desaparición forzada, según la legislación salvadoreña, lamentablemente excluye muchas de las situaciones que enfrentan los migrantes. Además, la falta de una ruta institucional clara para denunciar una desaparición, la falta de cooperación transnacional, la asignación insuficiente de recursos, la falta de reparaciones adecuadas, la ausencia de voluntad política y la falta de seguimiento con las familias continúan siendo obstáculos para la justicia de las familias.

Por su parte, EE. UU. no ha ratificado el CPED ni el CMW. Sin embargo, Estados Unidos juega un papel clave en la desaparición generalizada de migrantes en México y Centroamérica. Estados Unidos es el destino de la mayoría de los migrantes de los países del Triángulo Norte y México. Como parte de la trayectoria del migrante, Estados Unidos también debe ser parte de la solución para proteger a los migrantes. En cambio, las políticas estadounidenses recientes han exacerbado el riesgo de desaparición. Tras la elección de Donald Trump, quien prometió repetidamente durante la campaña presidencial de 2016 "construir el muro", miles de migrantes se dirigieron hacia el norte para ingresar a Estados Unidos antes de que se completara el muro. Si bien viajar en grupos grandes es más seguro y minimiza el riesgo de desapariciones forzadas, las desapariciones continúan ocurriendo a un ritmo alarmante. La más dañina de las recientes políticas de la Administración Trump

sobre la seguridad de los migrantes, sin embargo, son los nuevos Acuerdos de Cooperación de Asilo ("ACA"), mediante los cuales Estados Unidos envía migrantes a los países del Triángulo Norte para buscar asilo allí. Guatemala firmó una ACA el 31 de mayo de 2019, Honduras el 25 de septiembre de 2019 y El Salvador el 20 de septiembre de 2019.¹²⁶

En una carta a los Departamentos de Estado, Justicia y Seguridad Nacional, un grupo de senadores estadounidenses señaló que las ACAs están en violación directa de las obligaciones legales de los Estados Unidos en virtud de la CAT, y su propia Ley de Inmigración y Nacionalidad ("INA"), que prohíbe la *devolución* en virtud de la Sección 208 (a) (2) (A).¹²⁷ Los senadores también enfatizaron que el Triángulo Norte los países tienen altas tasas de homicidio y sistemas de asilo débiles, "prácticamente inexistentes".¹²⁸ Según 8 USC 1158 (a) (2) (A), los migrantes, cuando son transferidos, necesitan "tener acceso a un procedimiento completo y justo para determinar una reclamación, asilo o protección temporal equivalente..."¹²⁹ El envío de subvenciones a países inseguros con sistemas de asilo débiles que no brindan un "procedimiento completo y justo", como indicaron los senadores, viola el derecho nacional e internacional.¹³⁰ Además, la afluencia de migrantes en estados que ya están teniendo una violencia generalizada -violencia que tantos están evitando en primer lugar- expone a las personas que acaban de sobrevivir a un viaje peligroso a más peligros y un mayor riesgo de desaparecer.

El Departamento de Seguridad Nacional ("DHS") ha celebrado otros acuerdos con los países de Triángulo Norte, incluidos los Acuerdos de Seguridad Fronteriza, Acuerdos del Programa de Intercambio de Datos Biométricos ("BDSP") y Acuerdos de Programas Temporales para Trabajadores Agrícolas y No Agrícolas.¹³¹ Según el DHS, estos acuerdos están vigentes para

¹²⁶ Hoja Informativa: Acuerdos del DHS con Guatemala, Honduras, y El Salvador Departamento de Seguridad Nacional de E.E.U.U., [Hoja Informativa: Acuerdos DHS con Guatemala, Honduras, y El Salvador].

¹²⁷ Carta al Secretario Michael R. Pompeo, Departamento de Estado, William P. Barr, Fiscal General, y Chad F. Wolf, Secretario en Funciones de Secretario de Seguridad Nacional, 5 de febrero del 2020, pág. 4, <https://www.warren.senate.gov/imo/media/doc/2020.02.05%20Letter%20to%20State,%20DOJ,%20DHS%20about%20Northern%20Triangle%20Asylum%20Cooperative%20Agreements.pdf> [Carta al Secretario Michael R. Pompeo].

¹²⁸ *Ídem.* pág. 3.

¹²⁹ *Ídem.*; véase también, 8 U.S.C.A. § 1158(a)(2)(A).

¹³⁰ Carta al Secretario Michael R. Pompeo, *supra* nota 127.

¹³¹ Hoja Informativa: Acuerdos DHS con Guatemala, Honduras, y El Salvador, *Ídem.*, *supra* nota 126.

"mejorar la seguridad, la protección y la prosperidad en toda la región", y que Estados Unidos, como "buen socio de sus vecinos centroamericanos", ofrece brindar experiencia y otros recursos para lograrlo.¹³²

Si bien partes de estos acuerdos son legalmente cuestionables, marcan una tendencia hacia la Cooperación regional, que puede ser prometedora para los propósitos de convencer a los EE. UU. de que suscriba un acuerdo más orientado a los derechos con México y los países de Triángulo del Norte para abordar de manera efectiva las desapariciones de migrantes. Todos los cinco Estados deben trabajar juntos para abordar las limitaciones que cada uno enfrenta en sus respectivos territorios, coordinando más estrecha y sistemáticamente. Dado que las desapariciones de migrantes son un fenómeno transnacional, el problema requiere una solución transnacional. Se han iniciado esfuerzos regionales, principalmente México. La Ley General de Víctimas de México otorga derechos y recursos a todas las víctimas migrantes y sus familias, independientemente de la nacionalidad. Además, el MAE de México es un sistema regional destinado para ayudar a las víctimas familiares en la búsqueda de la verdad sobre la suerte o el paradero de sus familiares desaparecidos en México. Sin embargo, esta institución regional está actualmente plagada de retrasos, falta de accesibilidad, falta de comunicación entre las autoridades estatales y falta de coordinación y voluntad política por parte de las autoridades estatales en la región. Además, el MAE no define claramente los roles de las autoridades estatales en los países del Triángulo Norte y excluye a los EE. UU. De cualquier responsabilidad, aunque todos los cinco estados comparten la responsabilidad del problema y deben desempeñar un papel igual en la búsqueda de soluciones.

V. MÉXICO

A. Los peligros de la migración a través de México

Las desapariciones de migrantes en México se producen en un entorno de extrema violencia e impunidad, especialmente en determinadas zonas del país.¹³³ Durante las últimas dos

¹³² *Ídem.*

¹³³ Se estima que el 99.3% de todos los delitos quedan impunes en México. Véase, Juan Antonio Le Clercq Ortega. ÍNDICE GLOBAL DE IMPUNIDAD MÉXICO 2018 (Marzo 2018), https://www.udlap.mx/igimex/assets/files/2018/igimex2018_ESP.pdf; Véase también, La impunidad en México es de 99.3%; no hay policías ni jueces suficientes: ÚDLAP, ARISTEGUI NOTICIAS, 13 de marzo del

décadas, México ha luchado con altos niveles de delincuencia, desde el tráfico de drogas y personas hasta la tortura y el asesinato a gran escala, pocos de los cuales han sido investigados o procesados seriamente por el estado.¹³⁴ Los migrantes que atraviesan México son particularmente vulnerables, debido a su condición de indocumentados y falta de recursos, así como su tendencia a viajar largas distancias a través del territorio controlado por cárteles.¹³⁵

1. El efecto de la Iniciativa Mérida

Los peligros de cruzar a través de México han crecido junto con el aumento de tamaño y poder de los carteles de drogas de México. Aunque los cárteles de drogas mexicanos existen desde hace algún tiempo, se hicieron más poderosos después de la desaparición de los cárteles de la droga de Colombia en la década de 1990.¹³⁶ Como resultado, los cárteles mexicanos de drogas ahora dominan el mercado mayorista de drogas ilícitas en los Estados Unidos; se estima que el 90% de la cocaína que ingresa a los Estados Unidos transita por México.¹³⁷ En 2007, debido al aumento del tráfico de drogas, el presidente de México, Felipe Calderón, solicitó al presidente de los Estados Unidos, George W. Bush, asistencia para combatir el tráfico de drogas y armas.¹³⁸ Entre 2008 y 2019, El Congreso de los Estados Unidos asignó más de 3 mil millones en dólares a México a través de la Iniciativa Mérida, una asociación entre los Estados Unidos y México "para abordar el narcotráfico y el crimen".¹³⁹ Entre otras cosas, la ayuda de los Estados Unidos se ha utilizado para implementar el sector de justicia

2018, <https://aristeguinoticias.com/1303/mexico/la-impunidad-en-mexico-es-de-99-3-no-hay-policias-ni-jueces-suficientes-udlap/>.

¹³⁴ Se estima que se reportaron 42,583 homicidios en 2017, el número más alto desde diciembre de 2012. Véase, Amnesty International Report 2017/18, AMNISTÍA INTERNACIONAL, 257, 22 de febrero del 2018, <https://www.amnesty.org/download/Documents/POL1067002018ENGLISH.PDF>. Las autoridades mexicanas han reportado más de 37,400 personas que han desaparecido desde 2006. México: Eventos del 2018, HUMAN RIGHTS WATCH, (2019)

<https://www.hrw.org/es/world-report/2019/country-chapters/325538>

¹³⁵ INFORME OSF, *supra* nota 69, págs. 9, 14, 44.

¹³⁶ CONG. RESEARCH SERV., RL34215, MEXICO'S DRUG CARTELS (2008).

¹³⁷ *Ídem*.

¹³⁸ Kristin Finklea & Clare Ribando Seelke, CONG. RESEARCH SERV., R41349, U.S.-MEXICAN SECURITY COOPERATION: THE MÉRIDA INITIATIVE AND BEYOND 9 (2017).

¹³⁹ CLARE RIBANDO SEELKE, CONG. RESEARCH SERV., IF10578, MEXICO: EVOLUTION OF THE MÉRIDA INITIATIVE, 2007-2020 (2019).

integral reformas en México, capacitar a las fuerzas policiales mexicanas y establecer programas anticorrupción.¹⁴⁰

La Iniciativa de Mérida ha recibido reacciones mixtas. Los gobiernos de ambos países han elogiado el programa y lo han calificado de exitoso.¹⁴¹ Sin embargo, grupos de derechos humanos lo han culpado por empeorar la situación de la seguridad y los derechos humanos en México.¹⁴² Más de 43,000 personas murieron durante los dos primeros años de mandato del presidente Peña Nieto, en comparación con 14,000 durante los dos primeros años de su predecesor.¹⁴³ Las desapariciones se duplicaron con creces, de 6 por día bajo el presidente Calderón a 13 por día bajo el presidente Peña Nieto.¹⁴⁴ Además, la Iniciativa de Mérida ayudó a financiar el despliegue de al menos 96,000 mexicanos en la “guerra contra las drogas”, que dejó al menos 70,000 muertos y 26,000 desaparecidos a manos de las fuerzas de seguridad.¹⁴⁵ Mientras la guerra contra las drogas financiada por Estados Unidos en México se intensificaba a través de la Iniciativa de Mérida, las organizaciones criminales mexicanas buscaron otras formas de generar ingresos,¹⁴⁶ recurriendo a la extorsión, el secuestro., robo de automóviles, tráfico de personas, venta minorista de drogas y otras empresas ilícitas.¹⁴⁷ Así, el aumento sin precedentes de secuestros y desapariciones en México puede atribuirse al supuesto "éxito" de la Iniciativa Mérida.¹⁴⁸ La migración irregular se considera

¹⁴⁰ *Ídem.*

¹⁴¹ Véase, Iniciativa Mérida, Departamento de Estado de E.E. U.U., <https://2009-2017.state.gov/j/inl/merida/index.htm>. El Congreso ha tratado de alentar los esfuerzos para combatir los abusos de los derechos humanos y la impunidad en México imponiendo condiciones a la asistencia para el programa. Durante el año fiscal 2015, el Congreso ordenó que el 15% de cierta asistencia brindada a las fuerzas militares y policiales mexicanas estaría sujeta a condiciones de derechos humanos. En el año fiscal 2014, el Congreso reprogramó la financiación a otros países debido a preocupaciones de derechos humanos. Véase, Finklea et al., *supra* nota 138, at 12. El Departamento de Estado señala la aprehensión en México de más de 150,000 migrantes como una indicación del éxito de la Iniciativa Mérida. *Ídem.* pág. 24.

¹⁴² Tim MacGabhann, Mexico's Plan Merida on Trial, TELESUR, 26 de septiembre del 2015, <https://www.telesurenglish.net/opinion/Mexicos-Plan-Merida-on-Trial-20150926-0020.html>; Véase también, *México: Eventos de 2009*, HUMAN RIGHTS WATCH, <https://www.hrw.org/es/world-report/2010/country-chapters/259138>; *La Iniciativa Mérida y la seguridad ciudadana en México y Centroamérica*, WASH. OFF. ON LATIN AM., 9 de marzo del 2008, <https://www.wola.org/es/2008/03/la-iniciativa-merida-y-la-seguridad-ciudadana-en-mexico-y-centroamerica/>.

¹⁴³ MacGabhann, *Ídem.* pág. 58.

¹⁴⁴ *Ídem.*

¹⁴⁵ *Ídem.*

¹⁴⁶ IOAN GRILLO, EL NARCO: INSIDE MEXICO'S CRIMINAL INSURGENCY 265 (2012).

¹⁴⁷ Finklea et al., *supra* nota 138, pág. 1.

¹⁴⁸ MacGabhann, *supra* nota 142.

una de las principales fuentes de ingresos del crimen organizado en México.¹⁴⁹ porque ofrecen ganancias fáciles y un riesgo mínimo de enjuiciamiento, dada la condición de indocumentados de sus víctimas.¹⁵⁰ Aunque son pobres, los migrantes a menudo tienen familiares con ahorros económicos; al secuestrar a un solo migrante, las organizaciones criminales a menudo extorsionan al menos \$5,000 a la familia del migrante.¹⁵¹ Como resultado, estas organizaciones secuestran a decenas de migrantes a la vez de trenes o autobuses, o simplemente emboscan a los que caminan por el país.¹⁵² Los migrantes capturados son retenidos hasta que sus familiares en los Estados Unidos o en Centroamérica hagan pagos al cartel.¹⁵³

Una red de funcionarios públicos corruptos es cómplice de los cárteles de la droga.¹⁵⁴ Migrantes han informado que funcionarios del Instituto Mexicano Nacional de Migración ("INM") y la policía los detuvieron y luego los entregaron a las bandas criminales.¹⁵⁵

La impunidad es un problema importante en México; se estima que el 94% de los delitos no se denuncian por temor a las repercusiones y por la percepción pública de que las

¹⁴⁹ Alejandro I. Canales Cerón & Martha Luz Rojas Wiesner, *Panorama de la Migración Internacional en México y Centroamérica*, COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 51 (2018), https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43697/1/S1800554_es.pdf [*Panorama*]; *Situación de Derechos Humanos en México*, COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS ¶ 60 (2015), [*CIDH Informe sobre Derechos Humanos en México*]; *Derechos Humanos de los Migrantes y Otras Personas en el Contexto de la Movilidad Humana en México*, COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS ¶ 101 (2013), <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/informe-migrantes-mexico-2013.pdf> [*CIDH Informe sobre Migrantes*].

¹⁵⁰ *Panorama*, *Ídem*. pág. 77; *CIDH Informe sobre Derechos Humanos en México*, *Ídem*. en ¶ 60; *CIDH Informe sobre Migrantes*, *idem*. en ¶¶ 84-85.

¹⁵¹ *CIDH Informe sobre Migrantes*, *idem*, en ¶ 110.

¹⁵² GRILLO, EL NARCO, *supra* nota 146, pág. 266.

¹⁵³ *Ídem*.

¹⁵⁴ Se descubrió que las autoridades gubernamentales estuvieron involucradas en el 8,9% de los secuestros documentados en 2010. *Informe Especial Sobre los Casos de Secuestro en Contra de Migrantes (Special report on abductions of migrants)* 27, COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (22 de febrero del 2011). Esta es la última vez que la Comisión emite un informe de esta naturaleza. Véase, *Pronunciamientos, Estudios e Informes Especiales*, COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, <https://www.cndh.org.mx/pronunciamientos-estudios-informes-especiales> (consultado el 11 de octubre del 2019). Sin embargo, la Comisión aún reconoce que los servidores públicos se han coludido con los cárteles de la droga y el crimen organizado. *Informe de Actividades del 1 de enero al 31 de diciembre 2018* 160, COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (Enero 2019).

¹⁵⁵ *CIDH Informe sobre Derechos Humanos en México*, *supra* nota 149, en ¶169; *CIDH Informe sobre Migrantes*, *supra* nota 149, en ¶¶ 112, 123, 230.

investigaciones son una pérdida de tiempo.¹⁵⁶ Desde 2007, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México ("CNDH") ha registrado más de 10,000 denuncias contra las fuerzas armadas mexicanas, de las cuales solo 38 terminaron en sentencias para personal militar en un período de seis años.¹⁵⁷

A pesar de los peligros, el número de migrantes que intentan cruzar a México se ha disparado en años recientes.¹⁵⁸ Después del aumento sin precedentes de niños migrantes centroamericanos no acompañados que cruzaron la frontera entre Estados Unidos y México en 2014, México reforzó el control de inmigración a lo largo de su frontera sur, a través de un programa conocido como *Programa Frontera Sur*, financiado por la Iniciativa Mérida.¹⁵⁹ El presidente mexicano Enrique Peña Nieto lanzó el Programa Frontera Sur "para proteger a los migrantes que ingresan a México, y ... para administrar los puertos de entrada de una manera que promueva la seguridad y prosperidad de la región".¹⁶⁰

Los grupos de derechos humanos han criticado duramente este programa por su enfoque en las deportaciones, en lugar de las políticas que protegen a los migrantes que huyen de situaciones peligrosas.¹⁶¹ Entre enero y septiembre de 2019, los refugiados presentaron un número sin precedentes de 54,377 solicitudes de asilo en México, de los cuales solo se aprobó el 6.8%.¹⁶² Si bien los solicitantes de asilo entre 2013 y 2019 aumentaron en un 4096% (de

¹⁵⁶ Actualización del MAE 2017, *supra* nota 75, at 9; CIDH Informe sobre Derechos Humanos en México, *Ídem.* en ¶¶ 7, 12, 307, 485.

¹⁵⁷ Maureen Meyer, *Mexico's Proposed National Guard Would Solidify the Militarization of Public Security*, WASH. OFF. ON LATIN AM. (10 de enero del 2019), <https://www.wola.org/analysis/mexico-national-guard-military-abuses/>; *Perpetuar el Fallido Modelo de Seguridad*, CENTRO DE DERECHOS HUMANOS MIGUEL AGUSTIN PRO JUÁREZ A.C. 58 (abril 2018), <https://centroprodh.org.mx/2018/04/26/perpetuar-el-fallido-modelo-de-seguridad-2da-edicion/>; MacGabhann, *supra* nota 142.

¹⁵⁸ *Migrantes en México: Vulnerabilidad y Riesgos*, ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES, 16 (2016), https://publications.iom.int/system/files/pdf/micic_mexico_2.pdf.

¹⁵⁹ México ha recibido más de \$100 millones en equipos y capacitación de EE. UU. específicamente para la seguridad a lo largo de sus fronteras al sur con Guatemala y Belice. Véase, Finklea *et al.*, *supra* nota 138, pág. 15; Alejandra Castillo, *Programa Frontera Sur: The Mexican Government's Faulty Immigration Policy*, COUNCIL ON HEMISPHERIC AFFAIRS (26 de octubre del 2016), <http://www.coha.org/programa-frontera-sur-the-mexican-governments-faulty-immigration-policy/> [*COHA Informe Frontera Sur*].

¹⁶⁰ Pedro Valenzuela y Christopher Wilson, *Mexico's Southern Border Strategy: Programa Frontera Sur 1*, WILSON CENTER MEXICO INSTITUTE (11 de julio del 2014), https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/Mexico_Southern_Border_Strategy.pdf.

¹⁶¹ Finklea, *supra* nota 138, pág. 21.

¹⁶² *Estadísticas de Solicitantes de Refugio al Mes de septiembre de 2019*, COMISIÓN MEXICANA DE AYUDA A REFUGIADOS (4 de septiembre del 2019),

1,296 a 54,377), los fondos asignados a la *Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados* y la agencia mexicana que supervisa el procesamiento de las solicitudes de asilo, se han mantenido muy por debajo de los 2 millones de dólares.¹⁶³ Al mismo tiempo, el INM, que supervisa la detención y deportación de migrantes, tiene un presupuesto anual de 69 millones de dólares, el presupuesto más bajo desde 2007.¹⁶⁴ La organización de derechos humanos *Fundación para la Justicia y el Estado del Derecho* ("FJEDD") emitió un informe que muestra una correlación directa entre la intensificación de la patrulla fronteriza a través del Programa Frontera Sur y violaciones de diversos derechos humanos, como el derecho a la integridad corporal y el derecho a la libertad.¹⁶⁵ Entre mayo de 2017 y mayo de 2019, el número de 991 migrantes detenidos en México aumentó 220%.¹⁶⁶

Si bien, México continúa expresando su oposición a las políticas migratorias estadounidenses más estrictas, le da la espalda a los migrantes centroamericanos.¹⁶⁷ El control fronterizo intensificado en el sur ha obligado a los centroamericanos a buscar rutas más peligrosas hacia los Estados Unidos para evadir los puntos de control y patrullas.¹⁶⁸ Estas rutas aisladas aumentan el riesgo de secuestro, desaparición o asesinato en el camino.¹⁶⁹ Durante el primer

https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/498410/REPORTE_AL_CIERRE_DE_SEPTIEMBRE_2019_2-oct_.pdf.

¹⁶³ Lizbeth Diaz & Delphine Schrank, *Mexico's Refugee Agency Turns to U.N. Amid Asylum Surge, Funding Cuts*, REUTERS (21 de mayo del 2019), <https://www.reuters.com/article/us-usa-immigration-mexico-idUSKCN1SS06N>.

¹⁶⁴ Rolando Ramos, *Instituto Nacional de Migración Pierde 222.2 de Pesos en Una Década*, EL ECONOMISTA (13 de junio del 2019), <https://www.economista.com.mx/politica/Instituto-Nacional-de-Migracion-pierde-222.2-millones-de-pesos-en-una-decada--20190613-0005.html>.

¹⁶⁵ Rodolfo Córdova Alcaraz & Alma García, *La Reconstrucción de la Dignidad Humana: Como Las Víctimas Migrantes Buscan la Justicia y la Verdad 1*, FUNDACIÓN PARA LA JUSTICIA Y EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO.

¹⁶⁶ Alberto Pradilla & Manu Ureste, *AMLO Defiende a Migrantes Frente a Trump, Pero las Detenciones en México se Disparan 100%*, ANIMAL POLÍTICO (1 de junio del 2019), <https://www.animalpolitico.com/2019/06/migrantes-detenciones-amlo-trump/>. No se pudieron obtener datos oficiales del INM.

¹⁶⁷ Véase, Kevin Sieff & Scott Clement, *Unauthorized Immigrants Face Public Backlash in Mexico*, *Survey Finds*, WASH. POST (17 de julio del 2019), https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/unauthorized-immigrants-face-public-backlash-in-mexico-survey-finds/2019/07/16/f7fc5d12-a75e-11e9-a3a6-ab670962db05_story.html; COHA Informe *Frontera Sur*, *supra* nota 159.

¹⁶⁸ John Holman, *Mexico's 'Invisible Wall', A Migrant Double Standard*, AL-JAZEERA, (16 de febrero del 2017), <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2017/02/mexico-invisible-wall-migrant-double-standard-170214213612822.html>.

¹⁶⁹ COHA Informe *Frontera Sur*, *supra* nota 159.

año de implementación del *Programa Frontera Sur*, hubo un aumento de 4.7% en delitos contra migrantes en cuatro estados fronterizos del sur de México.¹⁷⁰

Uno de los mayores obstáculos para abordar la desaparición de migrantes centroamericanos en México es la falta de datos sobre el número y la identidad de los migrantes que han desaparecido.¹⁷¹ En abril de 2018, el gobierno mexicano estimó el número de personas desaparecidas en México en 36,265, pero contó solo 209 migrantes desaparecidos entre ellos.¹⁷² Este recuento insuficiente es comprensible, dado que los migrantes centroamericanos intentan cruzar la frontera hacia México sin ser detectados para no correr el riesgo de ser detenidos y deportados.

2. Desapariciones de migrantes en México

En ausencia de datos sobre el número de migrantes que ingresan a México cada año y el número de migrantes que desaparecen, cuatro incidentes documentados dan una idea de cómo los migrantes centroamericanos son asesinados y desaparecen: la masacre de setenta y dos personas en San Fernando, Tamaulipas en agosto de 2010; el descubrimiento de una fosa común en San Fernando, Tamaulipas en abril de 2011; el descubrimiento de cuarenta y nueve torsos humanos en Cadereyta, Nuevo León en mayo de 2012; y el caso de nueve guatemaltecos desaparecidos en febrero de 2014.¹⁷³

a. *Masacre de San Fernando, agosto de 2010*

El 25 de agosto de 2010, se descubrieron setenta y dos cadáveres en el municipio de San Fernando, Tamaulipas en el norte de México.¹⁷⁴ De los setenta y dos cadáveres, veinticuatro fueron identificados como hondureños, catorce como salvadoreños, trece como

¹⁷⁰ *Ídem*.

¹⁷¹ INFORME OSF, *supra* nota 69, en 44-45 ("No existe una base de datos completa sobre los delitos contra los migrantes, pero según la CNDH, entre enero de 2008 y agosto de 2009 solo se habían abierto tres casos de secuestro de migrantes a nivel federal".)

¹⁷² Registro Mexicano de Personas Desaparecidas *supra* nota 68. Según la Open Society Foundations, la estimación del gobierno es "engañosa y en gran medida arbitraria: una contabilidad gubernamental defectuosa de las personas desaparecidas". INFORME OSF, *Ídem*. pág. 14.

¹⁷³ El número total de víctimas de los tres primeros incidentes es de 314 personas, de las cuales solo 114 han sido identificadas. *Migrantes Desaparecidos: La Tortura Permanente*, FUNDACIÓN PARA LA JUSTICIA (Mayo 2014), [Informe FJEDD].

¹⁷⁴ *Ídem*. pág. 4.

guatemaltecos, cinco como ecuatorianos, tres como brasileños y uno como indio.¹⁷⁵ A la fecha, hay nueve víctimas que aún no han sido identificadas y familias que no tienen certeza de si los restos que recibieron pertenecen a su familiar.¹⁷⁶ Incluso diez años después de la masacre, la falta de respuestas y reparaciones deja a varias familias sin cierre y poca justicia.¹⁷⁷

Los únicos dos sobrevivientes de la masacre afirmaron que ocho hombres armados los secuestraron y los llevaron a una casa donde fueron torturados y presionados para unirse a una organización criminal. Cuando la mayoría de los migrantes se negaron a unirse, fueron trasladados a un lugar separado donde los mataron a tiros. Durante el traslado, los dos supervivientes lograron escapar a un lugar seguro.¹⁷⁸ En los días posteriores al descubrimiento de los cadáveres, aparecieron otros dos cadáveres decapitados con evidentes signos de tortura. Los cadáveres fueron identificados como agentes de la Secretaría de Seguridad Pública de San Fernando, quienes supervisaban la investigación de la masacre.¹⁷⁹

Al 2020, nueve de los cuerpos seguían sin identificar, y se afirma que el proceso de exhumación e identificación de los demás restos está plagado de errores y fallas, lo que indica "falta de diligencia por parte de las autoridades mexicanas".¹⁸⁰

b. Tumba masiva de San Fernando, abril de 2011

En abril de 2011, se encontraron cuarenta y tres restos humanos en una tumba sin nombre en la localidad de San Fernando, Tamaulipas.¹⁸¹ Poco después, se encontraron restos adicionales, que ascienden a "cuarenta y siete fosas clandestinas que contienen los restos de

¹⁷⁵ *Ídem.*

¹⁷⁶ Fundación para la Justicia y El Estado Democrático de Derecho, *A Diez Años del Caso de la Masacre de 72-Migrantes las Familias Centroamericanas Exigimos Justicia*, Blog, (24 de agosto del 2020), <https://www.fundacionjusticia.org/a-diez-anos-del-caso-de-la-masacre-de-72-migrantes-las-familias-centroamericanas-exigimos-justicia/> [FJEDD Campaña 10mo aniversario de la masacre de los 72]

¹⁷⁷ *Ídem.*

¹⁷⁸ *Ídem.* pág. 4.

¹⁷⁹ *Ídem.* págs. 4-5.

¹⁸⁰ *Ídem: Véase también*, Informe FJEDD, *supra* nota 173, pág. 5. A partir de 2017, diez cuerpos permanecen sin identificar. Areli Villalobos, *Siete Años de Inconsistencias en San Fernando: 10 Cuerpos sin Identificar y Ocho Detenidos sin Sentencia*, PROCESO (23 de agosto del 2017), <https://www.proceso.com.mx/500192/siete-anos-inconsistencias-en-san-fernando-10-cuerpos-sin-identificar-ocho-detenidos-sin-sentencia>.

¹⁸¹ *Ídem.* págs. 4-5.

193 víctimas de ejecuciones arbitrarias".¹⁸² Los restos mostraban signos de tortura extrema, incluidos cráneos colapsados.¹⁸³

El 27 de marzo de 2011, la familia de un migrante mexicano recibió una llamada telefónica de un extraño, informándoles que los migrantes en el autobús habían sido secuestrados y que este celular había sido abandonado.¹⁸⁴ La familia denunció el secuestro a las fuerzas armadas estacionadas en San Fernando, pero se negaron a ayudar, negando tener conocimiento del incidente.¹⁸⁵ El 30 de marzo de 2011 la familia presentó una denuncia ante el Ministerio Público de Tamaulipas, en la Fiscalía del Estado, y pocos días después la familia se enteró del hallazgo de una fosa común en San Fernando.¹⁸⁶ A la fecha, las autoridades gubernamentales y las familias de los desaparecidos creen que los restos en estas fosas son los de los migrantes que fueron secuestrados en los autobuses.¹⁸⁷

c. Descubrimiento de restos en Cadereyta, Nuevo León, mayo de 2012

La FJEDD registró otro incidente brutal que involucró el descubrimiento de 49 torsos en mayo de 2012 en Cadereyta, Nuevo León.¹⁸⁸ Estos torsos eran todo lo que quedaba de cuarenta y dos hombres y siete mujeres. Los informes oficiales iniciales afirmaron que las víctimas eran miembros de grupos del crimen organizado; sin embargo, informes posteriores de 2013 indicaron que algunas de las víctimas eran migrantes en tránsito a los Estados Unidos.¹⁸⁹ Ocho migrantes hondureños fueron identificados entre los muertos.¹⁹⁰ Los detalles exactos de lo que sucedió siguen sin estar claros. La repatriación de restos demoró más de dos años. Las familias tienen serias quejas sobre cómo se manejó la repatriación, y algunas familias informaron que recibieron restos que no corresponden a su familiar.¹⁹¹

¹⁸² *Ídem.* pág. 4.

¹⁸³ *Ídem.*

¹⁸⁴ *Ídem.* pág. 13.

¹⁸⁵ *Ídem.*

¹⁸⁶ *Ídem.*

¹⁸⁷ *Ídem.* pág. 5.

¹⁸⁸ *Informe FJEDD, supra nota 173, pág. 6.*

¹⁸⁹ *Ídem.*

¹⁹⁰ *Ídem.* pág. 6.

¹⁹¹ *Véase infra* Ch. VI (D)(2).

d. Nueve guatemaltecos desaparecidos, febrero de 2014

El caso de los nueve guatemaltecos desaparecidos se está investigando con la asistencia de las 261 familias de la FJEDD.¹⁹² Según la organización, aproximadamente once guatemaltecos salieron de Guatemala con un coyote, un traficante de personas, para dirigirse a Estados Unidos.¹⁹³ La última vez que los guatemaltecos se comunicaron con sus familias fue en Ciudad Victoria, Tamaulipas en febrero de 2014.¹⁹⁴ En algún lugar de la ruta, los migrantes y el coyote desaparecieron.¹⁹⁵ Meses después, las familias de los migrantes desaparecidos recibieron demandas de rescate. Las familias depositaron el dinero según las instrucciones, pero nunca volvieron a saber de las personas que llamaron ni de sus seres queridos.¹⁹⁶

La FJEDD inició una investigación sobre el caso en junio de 2014.¹⁹⁷ La organización presentó una denuncia ante la Fiscalía General de Tamaulipas y la Fiscalía General de la República ("FGR") en nombre de las familias guatemaltecas que luchaban por comunicarse con las autoridades mexicanas desde sus hogares en la zona rural de Guatemala. En un primer momento, la FGR ordenó a la Policía Federal buscar a los migrantes desaparecidos en Tamaulipas e investigar el crimen, pero esta orden no se cumplió. El protocolo de la FGR requiere que las autoridades registren los centros de detención y refugios en busca de personas desaparecidas cuando se presenta una denuncia. En cambio, la policía federal limitó su búsqueda a bases de datos y solicitudes de información del INM y las autoridades de Tamaulipas.¹⁹⁸

No fue hasta septiembre de 2015, más de un año después de que la FJEDD presentó su denuncia, la FGR solicitó información a todos los estados sobre los desaparecidos guatemaltecos. Desafortunadamente, esta búsqueda no arrojó resultados y no está claro qué

¹⁹² Correo electrónico de Marisol Flores, Departamento Legal de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, a Stephanie Bonilla, Estudiante de Derecho de la Clínica Internacional de Derechos Humanos de Boston University School of Law (26 de enero del 2016) (en el archivo del autor).

¹⁹³ Entrevista con Alma García, Coordinadora de Análisis y Documentación de la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, en ciudad de México, Méx. (22 de octubre del 2016) [Entrevista García].

¹⁹⁴ *Ídem*. Algunos familiares dicen que los migrantes ya estaban en camino a Reynosa.

¹⁹⁵ *Ídem*.

¹⁹⁶ Entrevista García, *Ídem*.

¹⁹⁷ Correo electrónico de Marisol Flores, *supra* nota 192.

¹⁹⁸ *Ídem*.

sucedió con los migrantes desaparecidos, sin pistas tan lejanas al de la ruta tomada por las víctimas o los perpetradores.¹⁹⁹

En vista de la aparente incapacidad de las autoridades mexicanas para llevar a cabo una investigación adecuada, en 2015 la FJEDD solicitó que el Comité de Desapariciones Forzadas de la ONU emitiera medidas cautelares en el caso.²⁰⁰ El Comité emitió recomendaciones, incluida una solicitud para formar una comisión de búsqueda.²⁰¹ La FJEDD y otras organizaciones de la sociedad civil esperan actualmente la respuesta del gobierno mexicano a las recomendaciones, pero no ha habido avances significativos en este caso ni cierre para las familias de las víctimas.²⁰²

Estos cuatro incidentes ofrecen una visión muy limitada del alcance y las dimensiones del problema de los migrantes desaparecidos en México. Ilustran algunos de los mayores desafíos para abordar estas desapariciones, como la falta de requisitos legales claros para investigaciones rápidas y exhaustivas, la falta de procesamiento de los responsables, así como la falta de indemnización y otros recursos para las víctimas y sus familias.

B. Legislación mexicana

Además de ser parte de acuerdos internacionales y regionales sobre desapariciones forzadas, México cuenta con leyes nacionales relevantes. México opera bajo un sistema monista con respecto al derecho internacional, lo que significa que, aunque no se requiere una ley adicional que implemente las disposiciones del tratado, los tratados internacionales requieren aprobación legislativa antes de entrar en vigor.²⁰³

¹⁹⁹ *Ídem.*

²⁰⁰ Fundación para la Justicia et al., *Informe de seguimiento presentado al Comité contra la Desaparición Forzada sobre el Cumplimiento de las Medidas Recomendadas en las Observaciones Finales Adoptadas el 13 de febrero de 2015 (CED/C/MEX/CO/1)*, (Febrero 2016), http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CED/Shared%20Documents/MEX/INT_CED_NGS_MEX_23956_S.pdf.

²⁰¹ *Observaciones Finales sobre el Informe presentado por México*, ¶ COMITÉ CONTRA LA DESAPARICIÓN FORZADA, 31, CED/C/MEX/CO/1 (5 de marzo del 2015).

²⁰² Correo electrónico de Marisol Flores, *supra* nota 1922.

²⁰³ David Sloss, *Domestic Application of Treaties* 8-9, SANTA CLARA LAW: FACULTY PUB. (2011), <http://digitalcommons.law.scu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1620&context=facpubs>. En términos de jerarquía legal, donde hay un conflicto de leyes, los tratados internacionales tienen un rango más alto que los estatutos federales mexicanos, pero más bajo que la Constitución Mexicana. *Ídem.* pág 9. El sistema legal de México se basa en el derecho civil, compuesto por códigos que tienen un rango más bajo que los estatutos

1. Estatutos Federales

a. *Ley General de Víctimas*

Junto con los estatutos federales pertinentes, la *Ley General de Víctimas* define a las víctimas de violaciones de derechos humanos y les brinda reparación.²⁰⁴ El propósito de la ley es "reconocer y garantizar los derechos de las víctimas de delitos y violaciones de los derechos humanos, especialmente el derecho a la asistencia, protección, verdad, justicia ... y todos los derechos conferidos en la Constitución, en los tratados de derechos humanos (de los que México es parte, y otros instrumentos de derechos humanos)".²⁰⁵

La ley proporciona una definición tanto de "víctimas directas" como de "víctimas indirectas". Las víctimas directas son personas que han sufrido algún daño o menoscabo por una violación de sus derechos humanos reconocidos, y las víctimas indirectas son familiares o quienes tienen una relación cercana con víctimas directas.²⁰⁶

La Ley General de Víctimas también define "violación de los derechos humanos" como "todo acto u omisión que afecte los derechos humanos reconocidos en la Constitución o en los tratados internacionales cuando el agente sea un funcionario público en el ejercicio de sus funciones o atribuciones o una persona física que ejerce servicios públicos".²⁰⁷ Una violación de los derechos humanos incluye "cuando la acción u omisión descrita ocurre por un individuo instigado o autorizado explícita o implícitamente por un agente público o cuando el individuo actúa con la aquiescencia de o en colaboración con un funcionario público".²⁰⁸ La Ley General de Víctimas se aplica a los migrantes que han sido objeto de desaparición forzada como víctimas directas, y a sus familiares como víctimas indirectas.

federales en la jerarquía legal mexicana. Jorge A. Vargas, MEXICAN LAW FOR THE AMERICAN LAWYER 23 (2009).

²⁰⁴ Ley General de Víctimas, *supra* nota 123.

²⁰⁵ Ley General de Víctimas, *Ídem.* en art. 2.

²⁰⁶ *Ídem.* en art. 4. Las víctimas directas se definen como "aquellas personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquiera puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte". Las víctimas indirectas son "los familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella".

²⁰⁷ *Ídem.* en art. 6.

²⁰⁸ *Ídem.* en art. 2.

Toda persona que crea que califica bajo la Ley General de Víctimas puede solicitar ser reconocida como "víctima" y entrar en el Registro de víctimas.²⁰⁹ La solicitud requiere una cantidad significativa de información detallada.²¹⁰ Las solicitudes completadas se envían a la *Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas* ("CEAV") para su revisión.²¹¹

La Ley General de Víctimas permite a la CEAV, los órganos de derechos humanos nacionales o internacionales, o un juez penal evaluar las solicitudes y otorgar la condición de "víctima".²¹² De existir duda razonable sobre los hechos, información sobre la víctima o la persona que solicita el registro, la Ley brinda la oportunidad de realizar una audiencia para esclarecer el tema.²¹³

Cualquiera de las entidades que tienen el poder de otorgar el estatus de "víctima" también puede negar la solicitud de una persona y su inclusión en el registro si encuentra que una solicitud proporciona información engañosa sobre el delito.²¹⁴ Sin embargo, cualquier negación no puede ser general, sino que debe proporcionar razones y determinaciones específicas en relación con cada uno de los hechos o delitos denunciados.²¹⁵

Una vez que se le otorga la condición de "víctima" a una persona, ésta tiene acceso a los beneficios y recursos de la Ley General de Víctimas a través del *Sistema Nacional de Atención a Víctimas*, incluyendo servicios específicos, acceso a mecanismos de verdad y justicia, y reparación.²¹⁶ Las víctimas tienen derecho a una pronta investigación del delito, al enjuiciamiento de los responsables, a intervenir en los procesos judiciales de sus denuncias y a recibir actualizaciones periódicas sobre su caso. La Ley General de Víctimas también

²⁰⁹ *Ídem.* en art. 98 ("Cualquier autoridad, así como los particulares que tengan conocimiento de un delito o violación a derechos humanos, tendrá la obligación de ingresar el nombre de la víctima al Registro, aportando con ello los elementos que tenga").

²¹⁰ La aplicación requiere lo siguiente: información sobre cada una de las víctimas; el nombre completo, cargo y firma del empleado público que recibe la solicitud; la huella digital y la firma de la persona que solicita el registro; las circunstancias, tiempo y lugar antes, durante y después de la ocurrencia de los hechos victimarios; información de contacto de la persona que solicita el registro; e información sobre la familia o parentesco con la víctima, o la persona que solicita el registro si no la víctima misma. *Ídem.* en art. 99.

²¹¹ *Ídem.* en art. 98.

²¹² *Ídem.* en arts. 101, 110.

²¹³ *Ídem.* en art. 101.

²¹⁴ Esto significa que el solicitante no sería una "víctima" bajo la Ley General de Víctimas. *Ídem.* en art. 103.

²¹⁵ *Ídem.*

²¹⁶ *Ídem.* en arts. 111-12.

requiere que el estado facilite la reunificación familiar; devolver a las víctimas a su lugar de origen o reubicarlas; brindar tratamiento especializado para la rehabilitación física y psicológica y los servicios básicos.²¹⁷ Otros remedios incluyen becas a instituciones educativas tanto públicas como privadas, desde la escuela primaria hasta la universidad;²¹⁸ apoyos económicos para cubrir necesidades básicas del *Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral* (Fondo de Ayuda, Asistencia y Reparación Integral) (“Fondo”);²¹⁹ y atención médica, psicológica y rehabilitadora.²²⁰ Estos beneficios brindan a las víctimas reconocidas una amplia gama de protecciones como compensación y reparación por violaciones a los derechos humanos. En este marco, los familiares de los desaparecidos tienen derecho "a ser informados en una forma clara, precisa y accesible de sus derechos por el Ministerio Público o la primera autoridad con la que tienen contacto".²²¹ Además, "toda víctima denunciada como desaparecida tiene derecho a que las autoridades competentes realicen investigaciones urgentes y efectivas para encontrar su ubicación y, en casos específicos, su oportuno rescate".²²² Dicho esto, las autoridades estatales deben "iniciar, de manera inmediata y oportuna, todas las medidas necesarias para determinar el paradero de la persona desaparecida", incluidos los debidos protocolos de búsqueda y exhumaciones "realizadas con la debida diligencia y competencia utilizando estándares científicos reconocidos ante la comunidad internacional".²²³ Cuando se denuncia una desaparición forzada, las autoridades competentes deben ser informadas dentro de las veinticuatro horas.²²⁴

b. Ley General de Desapariciones

²¹⁷ Ley General de Víctimas, *Ídem.* en art. 7.

²¹⁸ *Ídem.* en art. 116. Aunque la matrícula en las escuelas públicas mexicanas es gratuita desde la primaria hasta la secundaria, los estudiantes deben financiar libros de texto, útiles escolares, uniformes y transporte. *Public Education in Mexico: Guaranteed, but Not Free of Cost*, ICF (22 de mayo del 2018), <https://icfdn.org/public-education-in-mexico-guaranteed-but-not-free-of-cost/>.

²¹⁹ *Ídem.* en art. 139.

²²⁰ *Ídem.* en arts. 9, 34, 62.

²²¹ *Ídem.* en art. 12.

²²² *Ídem.* en art. 19.

²²³ *Ídem.* en art. 21.

²²⁴ *Ídem.* en art 108.

Además de la Ley General de Víctimas, en 2017 la legislatura mexicana promulgó la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas ("Ley General").²²⁵ Esta legislación distingue entre una "Persona Desaparecida" y una "Persona Perdida". Una "Persona Desaparecida" es aquella cuyo paradero se desconoce pero es presuntamente relacionado con la comisión de un delito; una "Persona Perdida [No Localizada]" es una persona cuya ubicación se desconoce pero cuya ausencia no es a la probable comisión de un delito.²²⁶ La Ley General conformó la definición penal de "desaparición forzada" al derecho internacional, definiéndola como ocurrida cuando "el servidor público o la persona que, con la autorización, apoyo o aquiescencia de un sirviente, priva a una persona de la libertad en cualquier forma, seguida de la abstención o negativa a reconocer dicha privación de libertad o dar información sobre la misma".²²⁷

En consecuencia, la Ley General de Desapariciones establece la responsabilidad de los actores que no son servidores públicos pero que sin embargo participan con los actores estatales en la realización de la desaparición. Impone penas de prisión a los actores públicos y privados que oculten o se nieguen a brindar información sobre la desaparición de una persona.²²⁸ La Ley General establece el *Sistema Nacional de Búsqueda* y la *Comisión Nacional de Búsqueda* para encabezar la búsqueda de personas desaparecidas, y el *Registro Nacional de Personas Desaparecidas y No Localizadas*. También autoriza a las Comisiones Locales de Búsqueda en las Entidades Federales para asistir en la búsqueda de personas desaparecidas y perdidas, y requiere coordinación entre autoridades de distintos niveles de gobierno.²²⁹ Puede el gobierno destinar 20 millones de pesos para el presupuesto de la Comisión Nacional de Búsqueda para el año fiscal 2019.²³⁰ Además, la institución puede acceder al *Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública* de 390 millones de pesos, a

²²⁵ Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas, Desaparición Cometida por Particulares y del Sistema Nacional de Búsqueda de Personas, Diario Oficial de la Federación DOF 17-11-2017 (Méx.) [*Ley de Desaparición Forzada*].

²²⁶ *Ídem.* en art. 4.

²²⁷ *Ídem.* en art. 27.

²²⁸ *Ídem.* en arts. 28, 30.

²²⁹ *Ley de Desaparición Forzada*, *supra* nota 225, en art. 2.

²³⁰ Comunicado de Prensa, Oficina del Presidente de México, presidente López Obrador Presenta Plan de Implementación de la Ley General en Materia de Desaparición Forzada de Personas (4 de febrero del 2019).

través del cual se transfieren recursos a los estados para cumplir con las estrategias nacionales de seguridad pública.²³¹

La Ley General de Desapariciones autoriza la inclusión de las familias de desaparecidos en el diseño, implementación, seguimiento y evaluación de la búsqueda e identificación de desaparecidos y perdidos, y garantiza su participación en las investigaciones. También da derecho a las familias a dar sus opiniones, recibir información y proporcionar evidencia, y enfatiza que México tiene el deber de debida diligencia en la búsqueda de personas desaparecidas y de dar respuesta a los familiares.²³² Además, reconoce el derecho a la verdad, el acceso a la justicia y la reparación, y exige a las autoridades estatales que inicien búsquedas "desde el momento ... en que las autoridades tienen noticia de la desaparición".²³³ Las familias también tienen derecho a participar en misiones de búsqueda y procesos judiciales, proponer procedimientos a ser adoptados por las autoridades y tener acceso directo a los expedientes de la investigación.²³⁴

2. Ley estatal

A septiembre de 2015, diecinueve de los treinta y un estados mexicanos habían aprobado leyes que incorporan la desaparición forzada como delito independiente, distinguiéndola de delitos similares, como el homicidio o el secuestro.²³⁵ Además de las oficinas especializadas de la FGR, las autoridades del estado mexicano donde ocurrió una supuesta desaparición tienen el mandato de investigar las desapariciones.²³⁶

C. Esfuerzos para atender las desapariciones de migrantes

1. Investigaciones de desapariciones de migrantes

²³¹ *Ídem.*

²³² *Ídem.* art. 5.

²³³ *Ídem.* en arts. 5, 137.

²³⁴ *Ídem.* art. 138.

²³⁵ *Situación de Derechos Humanos en México*, COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ¶ 115, (2016), <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf>. [*CIDH Informe sobre Derechos Humanos en México*].

²³⁶ Ley de Desaparición Forzada, *supra* nota 225, en arts. 25, 26.

Cinco o más oficinas diferenciadas dentro de la FGR pueden estar involucrados en la investigación de desapariciones forzadas, dependiendo de las circunstancias del caso.²³⁷

Estas incluyen:

- *Subprocuradurías Especializadas* dentro de la Fiscalía General Adjunta, con su Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada ("SEIDO"),
- la *Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas* ("FEBPD"),
- la *Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes* (estos dos últimos se encuentran dentro de la Unidad de Investigación Especializada en Derechos Humanos, Prevención del Delito y Servicios Comunitarios de la Fiscalía General de la República);
- la *Unidad Especializada en Investigación de Delitos Cometidos por Servidores Públicos y contra la Administración de Justicia* de la Procuraduría General de la República;
- y la *Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada*.²³⁸

La desconfianza pública hacia las autoridades mexicanas se debe a que durante años la mayoría de los casos siguen sin resolverse, a pesar de pruebas claras de tortura, desapariciones forzadas y ejecuciones extrajudiciales.²³⁹ Las familias han reportado fallas por parte de las autoridades mexicanas en cada paso del proceso forense cuando los cuerpos han sido encontrados en fosas comunes, desde la remoción indebida de los cuerpos hasta la incertidumbre de sus identidades.²⁴⁰ Dado que las familias de las víctimas desconfían de las

²³⁷ INFORME OSF, *supra* nota 69, pág. 129.

²³⁸ El Informe OSF describe cómo la compleja estructura institucional genera confusión. Identificación. La superposición y la posible confusión sobre quién tiene la autoridad investigadora se atribuyen a la inercia investigadora y al cambio de responsabilidades. Véase también, *La PGR crea Fiscalía Especializada en Investigación de Desaparición Forzada*, PROCESO, 16 de febrero del 2018, <https://www.proceso.com.mx/522922/la-pgr-crea-fiscalia-especializada-en-investigacion-de-desaparicion-forzada>.

²³⁹ Fundación para la Justicia et al., *Los Crímenes contra Migrantes Desaparecidos: Recomendaciones para la Búsqueda, Identificación, Acceso a la Justicia y no Repetición* 2, 4, 5 de abril del 2019, https://www.fundacionjusticia.org/wp-content/uploads/2019/04/VERSI%c3%93N-FINAL_Justicia-y-migrantes_Bachelet_05.04.2019.pdf.

²⁴⁰ CIDH Informe sobre Derechos Humanos en México, *supra* nota 235, en ¶ 127.

autoridades mexicanas, han invitado a equipos forenses extranjeros para acompañar las investigaciones como investigadores independientes.²⁴¹ En agosto de 2013, la FGR, organizaciones de la sociedad civil y el Equipo Argentino de Antropología Forense ("EAAF") crearon una Comisión Forense para identificar los restos de migrantes encontrados en las distintas fosas comunes en San Fernando, y los 49 torsos encontrados en Cadereyta.²⁴² El EAAF utilizó muestras de datos de las familias de migrantes desaparecidos, obtenidas a través de los colectivos familiares y otras ONGs, y las comparó con los perfiles genéticos y otra información forense recopilada de los restos, además se realizaron análisis multidisciplinarios para identificar los cadáveres.²⁴³

2. Enjuiciamiento de Desapariciones de Migrantes

La Fiscalía General de México nombró en junio de 2016 a una nueva titular de la Fiscalía Especializada para la Búsqueda de Desaparecidos, Eréndira Cruzvillegas Fuentes.²⁴⁴ Este fue un paso positivo, ya que la unidad estuvo sin liderazgo durante casi un año.²⁴⁵ La señora Cruzvillegas Fuentes se comprometió a atender "los casos de personas desaparecidas con profesionalismo, eficiencia y de acuerdo con los más altos estándares de derechos humanos".²⁴⁶ Luego, en 2018, la Procuraduría General de la República, ahora conocida como Fiscalía General de la Nación, creó la Fiscalía Especializada de la Investigación de Desapariciones Forzadas, que ahora es en gran parte responsable de enjuiciar los delitos de

²⁴¹ *Ayotzinapa: A Timeline of the Mass Disappearance That Has Shaken Mexico*, VICE (25 de septiembre del 2015), https://www.vice.com/en_us/article/bja4xa/ayotzinapa-a-timeline-of-the-mass-disappearance-that-has-shaken-mexico; Alberto Nájjar, *¿Por qué se Desconfía de las Investigaciones sobre Desaparecidos en México?*, BBC MUNDO, 8 de noviembre del 2014, http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/11/141108_mexico_desconfianza_investigacion_desaparecidos_ayotzinapa_an.

²⁴² *Informe FJEDD*, *supra* nota 1733, págs. 14-15. El EAAF llegó a México luego del descubrimiento de las primeras fosas comunes, y ahora analiza muestras genéticas de los familiares de migrantes desaparecidos que creen que sus seres queridos han muerto en México.

²⁴³ *Informe FJEDD*, *supra* nota 173, págs. 14-15.

²⁴⁴ La Sra. Cruzvillegas Fuentes se desempeñó anteriormente como jefa de la Coordinación de Derechos Humanos del Estado de Oaxaca, además de trabajar con otras organizaciones de la sociedad civil relacionadas con los derechos humanos. Gustavo Castillo, *Nombra PGR Nueva Fiscal Para Personas Desaparecidas*, LA JORNADA, (16 de junio del 2016), <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2016/06/16/nombra-pgr-nueva-fiscal-para-personas-desaparecidas>.

²⁴⁵ *Ídem*.

²⁴⁶ René Cruz, *PGR Nombra a Eréndira Cruzvillegas como Nueva Fiscal para Personas Desaparecidas*, MVS NOTICIAS (16 de junio del 2016), <https://mvsnoticias.com/noticias/nacionales/pgr-nombra-a-erendira-cruzvillegas-como-nueva-fiscal-para-personas-desaparecidas-44/>.

desaparición forzada.²⁴⁷ Esta nueva unidad surgió en parte como resultado de la defectuosa investigación de los 43 estudiantes que desaparecieron en septiembre de 2014, cuatro años antes. Respondiendo a la desaparición de los 43 estudiantes, "en 2018, un juez federal consideró que la investigación inicial era defectuosa" y "el presidente López Obrador estableció posteriormente una comisión de la verdad", junto con la nueva unidad fiscal sobre desapariciones forzadas.²⁴⁸ En marzo de 2020, la nueva unidad solicitó la detención por medio de órdenes de aprehensión, las cuales fueron otorgadas por un juez federal, para detener a "un exmarino mexicano y cinco exfuncionarios de la Fiscalía General por tortura y obstrucción a la justicia" en relación con la desaparición de los 43 estudiantes.²⁴⁹ También emitida para soldados y agentes del orden de México.²⁵⁰

3. Comisión Nacional de Derechos Humanos

La Comisión Nacional de Derechos Humanos ("CNDH") es otra entidad encargada de abordar la desaparición de migrantes.²⁵¹ La CNDH es una organización pública autónoma en México, creada en 1990 para monitorear las prácticas de derechos humanos de las instituciones gubernamentales y promover el respeto de los derechos fundamentales.²⁵²

La misión declarada de la CNDH es defender y promover los derechos humanos reconocidos en la Constitución mexicana, las leyes federales y los tratados internacionales que México ha ratificado, e investigar y reportar información sobre violaciones.²⁵³ La CNDH recibe denuncias de violaciones de derechos humanos, investiga denuncias, formula

²⁴⁷ Acuerdo A/013/18 por el que se crea la Fiscalía Especializada en Investigación de los Delitos de Desaparición Forzada y se establecen sus atribuciones, Diario Oficial de la Federación [DOF] 16-02-2018 (Méx.), formato HTML, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5513521&fecha=16/02/2018.

²⁴⁸ CLARE RIBANDO SEELKE & RACHEL L. MARTIN, CONG. RESEARCH SERV., HUMAN RIGHTS CHALLENGES IN MEXICO: ADDRESSING ENFORCED DISAPPEARANCES, (2020).

²⁴⁹ CONG. RESEARCH SERV., HUMAN RIGHTS CHALLENGES IN MEXICO, *supra* nota 248.

²⁵⁰ *Ídem*.

²⁵¹ Véase, *Manual de Organización General de la CNDH* 12, Comisión Nacional de Derechos Humanos, (Abril 2018), https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/documentos/2019-04/Manual_OG_CNDH.pdf (señalando que las oficinas dedicadas a los delitos contra los migrantes se crearon dentro de la CNDH a fines de 2004).

²⁵² Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación [DOF] 06-06-1990 (Méx.), formato HTML, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4659530&fecha=06/06/1990.

²⁵³ *Preguntas Frecuentes*, COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, <http://www.cndh.org.mx/cndh/preguntas-frecuentes>.

recomendaciones e informes públicos, media entre el denunciante y las autoridades, y crea y administra programas para prevenir violaciones de derechos humanos ²⁵⁴

La CNDH se enfoca en acciones u omisiones que violen los derechos humanos realizadas por una autoridad administrativa o un empleado público federal, y no intervenga en las denuncias sobre violaciones a los derechos humanos entre personas.²⁵⁵ Las violaciones a los derechos humanos cometidas por autoridades estatales o municipales deben presentarse primero a las comisiones estatales de derechos humanos; solo si la comisión estatal no toma medidas o no cumple con su procedimiento y mandato se puede presentar el asunto a la CNDH.²⁵⁶

En su informe anual de 2018, la CNDH reconoció que si bien los flujos migratorios a través de México han aumentado, los migrantes continúan enfrentando peligros extremos como secuestros, desapariciones y asesinatos.²⁵⁷ Con el fin de proteger los derechos de los migrantes, la CNDH ha investigado denuncias, publicado recomendaciones, visitado albergues, centros de detención y organizaciones de la sociedad civil, otorgado medidas cautelares a los defensores de los derechos humanos de los migrantes, y realizó talleres para educar a los migrantes y al público en general sobre los derechos de los migrantes.²⁵⁸

²⁵⁴ *Ídem.*

²⁵⁵ *Ídem.* La CNDH, sin embargo, no tiene autoridad sobre las acciones realizadas por los involucrados en el poder judicial o sobre temas electorales.

²⁵⁶ *Preguntas Frecuentes*, COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, *supra* nota 253. Véase también, *Ni Seguridad ni Derechos: Ejecuciones, Desapariciones y Tortura en la "guerra contra el narcotráfico" de México* 208, HUMAN RIGHTS WATCH, (Noviembre 2011), <https://www.hrw.org/sites/default/files/reports/mexico1111spwebwcover.pdf> ("Cada uno de los treinta y dos estados de México tiene una comisión estatal de derechos humanos, y su capital, Ciudad de México, también tiene su propia comisión de derechos humanos. Estos órganos están facultados para recibir denuncias formales y emitir recomendaciones dirigidas a funcionarios estatales y municipales".) [*Informe sobre la guerra contra el narcotráfico en México*].

²⁵⁷ *Informe Anual de Actividades 2018*, COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (2018),

<http://informe.cndh.org.mx/>.

²⁵⁸ *Ídem.* La solicitud de Medidas Cautelares es un mecanismo creado originalmente a través de la CIDH para garantizar una respuesta rápida a situaciones graves y urgentes que presenten un riesgo inminente de daño irreparable a las personas en cualquiera de los treinta y cinco estados de la OEA. IACHR, OAS, Web, https://www.oas.org/en/iachr/consultation/2_measures.asp#:~:text=Background,the%2035%20OAS%20member%20states. Posteriormente, los organismos nacionales de derechos humanos han utilizado este mecanismo en varios países de las Américas.

La CNDH también busca abordar las desapariciones de migrantes a través de la presentación de informes a los grupos de trabajo de la ONU,²⁵⁹ y la creación de dos bases de datos diferentes: una para personas perdidas, desaparecidas o ausentes ("SINDE") y otra para personas fallecidas pero que no han sido identificadas ("SINFANI").²⁶⁰ La CNDH está organizada en varias "Visitadurías" o áreas especializadas, cada una de las cuales se ocupa de diferentes formas de violaciones de los derechos humanos.²⁶¹ Una de las Visitadurías relevantes es la "Primera Visitaduría", que se enfoca en víctimas de delitos y presuntas desapariciones.²⁶² La otra Visitaduría relevante es la "Quinta Visitaduría", responsable de temas incluidos los relacionados con los migrantes y la trata de personas.²⁶³

Si encuentra que una agencia administrativa o un servidor público federal ha cometido una violación a los derechos humanos, la CNDH puede tomar varias acciones, pero generalmente emite recomendaciones.²⁶⁴ También emite informes especiales para "abordar prácticas generalizadas o abusos sistémicos".²⁶⁵ Cuando se emite una recomendación, la autoridad a quien se dirige debe indicar si acepta o rechaza la recomendación. En caso de ser aceptada, la autoridad debe proporcionar a la CNDH evidencia de cumplimiento.²⁶⁶ La CNDH es responsable de dar seguimiento y asegurar el cumplimiento de las recomendaciones.²⁶⁷ Cualquier autoridad que rechace una recomendación debe justificar la decisión ante la CNDH.²⁶⁸

²⁵⁹ Por ejemplo, en febrero de 2018, la CNDH presentó un informe al Grupo de Trabajo de la ONU sobre Desapariciones Forzadas en el que proponía crear un registro nacional de pruebas genéticas. Véase, *Informe Anual de Actividades 2018 Anexo III.3.1*, COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS (2018), [http://informe.cndh.org.mx/uploads/nodos/412/content/files/Anexo%203%203%2001%20\(1AVIS%201%20de%2011%20\)%20Personas%20desaparecidas.pdf](http://informe.cndh.org.mx/uploads/nodos/412/content/files/Anexo%203%203%2001%20(1AVIS%201%20de%2011%20)%20Personas%20desaparecidas.pdf).

²⁶⁰ *Informe Anual de Actividades 2018*, supra nota 257.

²⁶¹ *Preguntas Frecuentes*, supra nota 253.

²⁶² *Preguntas Frecuentes*, supra nota 253.

²⁶³ *Ídem*.

²⁶⁴ *Ídem*.

²⁶⁵ Informe sobre la guerra contra el narcotráfico en México, supra nota 256, pág. 208.

²⁶⁶ *Preguntas Frecuentes*, supra nota 253.

²⁶⁷ Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos [LCNDH], Art. 15-X, Diario Oficial de la Federación [DOF] 22-06-1992, últimas reformas DOF 25-06-2018 (Méx.); Informe sobre la guerra contra el narcotráfico en México, supra nota 256, pág. 208.

²⁶⁸ *Preguntas Frecuentes*, supra nota 253.

Una autoridad que rechace las recomendaciones de la CNDH o no las cumpla una vez aceptadas, puede ser llamada a comparecer ante el Senado Mexicano.²⁶⁹

4. El MAE

El 18 de diciembre de 2015, la FGR estableció una nueva unidad y procedimiento para atender los delitos contra migrantes: la *Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes* ("la Unidad") y el *Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación* ("MAE").²⁷⁰ Estas dos iniciativas se establecieron para garantizar el acceso a la justicia de los migrantes y sus familias; buscar migrantes desaparecidos; y coordinar y supervisar la prestación de reparación a las víctimas.²⁷¹ El MAE tiene representantes en las embajadas y consulados de México y en cada uno de los países del Triángulo Norte para facilitar la presentación de denuncias desde el exterior.²⁷² Entre marzo de 2016 y abril de 2017, el MAE recibió 479 denuncias sobre migrantes víctimas directas de delitos en México, de las cuales aproximadamente 67% se originaron en el Triángulo Norte.²⁷³

La FGR implementó el MAE como respuesta a la presión de la sociedad civil, y recomendaciones tanto del Comité de Desapariciones Forzadas de Naciones Unidas ("CED") como de la CIDH. El MAE fue creado para implementar derechos reconocidos en varias leyes internas en México, pero principalmente en la Ley General de Víctimas. Bajo esta Ley, cualquier persona, independientemente de su nacionalidad o ubicación, podrá acceder a las entidades administrativas y judiciales de México para la búsqueda de un familiar desaparecido; denunciar una desaparición, incluida una desaparición forzada; participar en la búsqueda, investigación y proceso penal contra actores estatales cómplices; y participar en la identificación y repatriación de restos. El MAE es un sistema regional destinado a ayudar

²⁶⁹ *Ídem*.

²⁷⁰ 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, Diario Oficial de la Federación [DOF] 18-12-2015 (Méx.), formato HTML, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5420681&fecha=18/12/2015.

²⁷¹ Actualización MAE 2017, *supra* nota 75, pág. 4.

²⁷² *Ídem*. pág. 16; Entrevista con el Comité Internacional de la Cruz Roja ("CICR"), en Tegucigalpa, Honduras (2 de marzo del 2017) [*Entrevista CICR en Honduras*].

²⁷³ Actualización MAE 2017, *supra* nota 75, págs. 19-20.

a las víctimas familiares en la búsqueda de la verdad, sobre la suerte o el paradero de su familiar desaparecido en México.²⁷⁴

El MAE fue creado para "velar por los intereses de los mexicanos en el extranjero y proteger los derechos de los extranjeros dentro del territorio nacional", y para "garantizar un Sistema de Justicia Penal eficaz, expedito, imparcial y transparente" accesible a ciudadanos mexicanos y extranjeros en relación con los delitos cometidos contra familiares en México.²⁷⁵ Con base en las recomendaciones de la CED, México diseñó el MAE para velar que los familiares de las víctimas, independientemente del lugar donde residan, 'obtengan información y participen en las investigaciones y búsqueda de las personas desaparecidas'. A través del MAE, las víctimas de desapariciones y sus familias tienen acceso a las instituciones mexicanas encargadas de investigar los delitos cometidos contra los migrantes en México, pueden denunciar directamente los casos y aportar pruebas en las investigaciones y los procedimientos.²⁷⁶

D. Desafíos y lagunas abordar de las desapariciones de migrantes

México ha asumido una serie de medidas legislativas e institucionales para abordar las desapariciones forzadas. Sin embargo, con base en una investigación iniciada en México en el otoño de 2015 y concluida en el otoño de 2020, es evidente que las iniciativas de México para abordar las desapariciones forzadas (de migrantes y de sus propios ciudadanos) siguen siendo inadecuadas y no han cumplido sus objetivos.

1. Ley General de Víctimas

A primera vista, la Ley General de Víctimas parece brindar un apoyo y reparación integral a las víctimas nacionales y extranjeras de violaciones de derechos humanos. En particular, el lenguaje que define "víctimas", "víctimas indirectas" y una "violación de los derechos humanos" incluye a las familias de los migrantes desaparecidos entre las personas elegibles para la protección de la Ley y sus recursos, requiere investigaciones efectivas y exhaustivas

²⁷⁴ 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, Diario Oficial de la Federación [DOF] 18-12-2015 (Méx.), formato HTML, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5420681&fecha=18/12/2015 [Acuerdo A/117/15 MAE].

²⁷⁵ Acuerdo A/117/15 MAE, *supra* nota 274.

²⁷⁶ *Ídem*.

y el enjuiciamiento de los responsables actores y reparaciones. Las organizaciones de la sociedad civil y las familias de los migrantes, sin embargo, afirman haber experimentado serios obstáculos en la implementación de la Ley en la práctica.

Uno de los principales problemas planteados por las organizaciones de la sociedad civil es que muy pocas personas han podido obtener la condición de "víctimas" conforme a la Ley.²⁷⁷ Este es un desafío particular para los migrantes centroamericanos y sus familias, quienes no pueden viajar a México para enviar solicitudes y seguir adelante con el procedimiento de solicitud.²⁷⁸ Además, para la mayoría de las familias de los desaparecidos, el proceso de completar y presentar solicitudes para obtener el reconocimiento de la víctima requiere mucho tiempo e insuperablemente difícil.²⁷⁹ El complicado proceso de solicitud ha hecho que sea prácticamente imposible para que los reclamantes centroamericanos accedan a los beneficios que brinda la Ley de Víctimas.

Otro desafío clave identificado por miembros de la sociedad civil mexicana es la falta de cooperación entre los gobiernos estatal y federal en el cumplimiento de las disposiciones de la Ley General de Víctimas.²⁸⁰ La Ley requiere que los gobiernos federal y estatal cooperen para garantizar que las víctimas obtengan acceso sin obstáculos a todos los beneficios y derechos que la Ley otorga.²⁸¹

Sin embargo, según las familias y las organizaciones que las representan, dicha cooperación es esencialmente inexistente.²⁸² Por ejemplo, la provisión de becas educativas para las víctimas en la Ley no funciona como se esperaba y, en cambio, para las pocas víctimas reconocidas, individualmente caso por caso, se llevan a cabo negociaciones con las escuelas para brindar los beneficios educativos prometidos.²⁸³ Este mismo tipo de negociación caso por caso se utiliza para obtener tratamiento médico y psicológico para las víctimas.²⁸⁴ Estas

²⁷⁷ Entrevista con Jorge Andrade, Co-fundador, Colectiva Ustedes Somos Nosotros, en Ciudad de México. México. (23 de octubre del 2015) [*Entrevista Andrade*]; Entrevista García, *supra* nota 193; Entrevista Xicotencatl, *supra* nota 76.

²⁷⁸ Entrevista García, *Ídem*.

²⁷⁹ Entrevista Xicotencatl, *supra* nota 76.

²⁸⁰ Entrevista Xicotencatl, *Ídem*.

²⁸¹ Ley General de Víctimas, *supra* nota 123, en art. 5.

²⁸² Entrevista García, *supra* nota 193.

²⁸³ *Ídem*.

²⁸⁴ *Ídem*.

negociaciones selectivas limitan la capacidad de las víctimas para acceder a todos los derechos garantizados por la Ley General de Víctimas y han dejado a muchas de ellas sin su remedio garantizado.²⁸⁵

La FJEDD informa que a las familias les resulta más fácil obtener reparación cuando el migrante desaparecido ha sido asesinado y el objetivo es buscar un cuerpo o restos. En estos casos, la Ley General de Víctimas parece operar de manera más eficiente y accesible. Cuando el objetivo es localizar a un migrante desaparecido que podría estar vivo, el mecanismo de la Ley General de Víctimas falla en su mayor parte para facilitar el proceso de búsqueda y obtener reparación para las familias fuera de México.²⁸⁶ Hasta el momento no se ha entregado investigaciones, enjuiciamientos y recursos efectivos a las familias de los migrantes desaparecidos.

2. CNDH

De manera similar a los problemas encontrados en la implementación de la Ley General de Víctimas, la CNDH también enfrenta desafíos de implementación para abordar la desaparición de migrantes en México. Cualquier persona dentro del territorio mexicano puede presentar una denuncia ante la CNDH, sea nacional, extranjero o carezca de identificación oficial como cédula de identidad o pasaporte. Cualquier persona en México que crea que sus derechos humanos fueron violados por empleados o una agencia administrativa, o tiene conocimiento de tal violación, pueden presentar una reclamación.²⁸⁷ Una vez que se presenta una denuncia, la CNDH tiene la obligación de investigarla.²⁸⁸

La CNDH, sin embargo, solo está autorizada para atender violaciones de derechos humanos cuando una agencia administrativa o un empleado federal está involucrado.²⁸⁹ Por lo tanto, la víctima debe probar que los actos u omisiones de empleados federales estuvieron involucrados en la desaparición.²⁹⁰ Las familias de los migrantes desaparecidos no saben mucho, si es que saben algo, sobre los hechos que rodearon la desaparición, incluido quién

²⁸⁵ *Ídem.*

²⁸⁶ *Ídem.*

²⁸⁷ *Ídem.*

²⁸⁸ *Preguntas Frecuentes, supra nota 253.*

²⁸⁹ *Ídem.*

²⁹⁰ *Ídem.*

podría ser el actor responsable. Por lo tanto, la CNDH no es un recurso para muchas de las familias de los migrantes desaparecidos porque no pueden demostrar la responsabilidad del gobierno.

Asimismo, de manera similar a la Ley General de Víctimas, acceder a la CNDH requiere que las familias viajen a México para presentar una denuncia.²⁹¹ La CNDH solo puede procesar denuncias presentadas por personas físicas dentro del territorio de México. Incluso si la denuncia se hace por correo electrónico o por teléfono, el denunciante debe presentarse en una oficina de la CNDH o enviar por correo una denuncia firmada dentro de los tres días posteriores a la denuncia inicial.²⁹² Dado que muchas, si no la mayoría, de las familias migrantes carecen de los medios económicos para viajar a México, la CNDH no es una opción significativa.

Aparte de los problemas de acceso, la CNDH ofrece recursos limitados. La CNDH podría recomendar que la agencia o el departamento federal lleve a cabo una investigación más exhaustiva de la persona desaparecida.²⁹³ También podría recomendar procedimientos a seguir para casos futuros, o recomendar acciones legales adicionales que la familia podría emprender.²⁹⁴ Sin embargo, estas recomendaciones son lentas e indirectas, y no brindan el alivio inmediato y sustancial que buscan los campesinos.

Las familias y las ONG's también expresaron su preocupación de que algunas de las medidas que emplea la CNDH para proteger a los migrantes en realidad exacerban los riesgos para su seguridad. Por ejemplo, en 2009, Casa Migrante Saltillo, un albergue para migrantes, solicitó y obtuvo de la CNDH medidas cautelares para sus defensores de derechos humanos.²⁹⁵ Una de las medidas fue la orden de estacionar una patrulla de la policía municipal afuera del albergue para brindar protección. Poco después de que el vehículo de la policía estuviera estacionado afuera, un migrante ingresó al albergue y le dijo al personal que uno de los

²⁹¹ *Ídem.*

²⁹² *Ídem.*

²⁹³ Entrevista con García, *supra* nota 193.

²⁹⁴ Atención a Migrantes, COMISIÓN NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS, <https://www.cndh.org.mx/index.php/programa/9/atencion-migrantes>.

²⁹⁵ Entrevista con García, *supra* nota 193.

policías en el auto había participado en torturarlo.²⁹⁶ Se han hecho informes similares cuando las autoridades municipales y locales implementaron las medidas de protección aparentes, y han aumentado la desconfianza que los migrantes y las organizaciones de la sociedad civil tienen de las autoridades.²⁹⁷ Los migrantes y sus familias ven a la CNDH con escepticismo y temor debido a su desconfianza generalizada en el gobierno, sumado a la experiencia de que la CNDH cuenta con la cooperación del gobierno para que sea efectivo.

Finalmente, según organizaciones de la sociedad civil, la CNDH es muy ineficiente.²⁹⁸ Expresaron desilusión y frustración por que los recursos de la CNDH son inútiles o ineficaces.²⁹⁹ El Director General de Casa Migrante Saltillo informó que era común ver el auto policial que había sido ordenado por la CNDH estacionado frente al albergue con llantas pinchadas y sin dispositivos de comunicación por radio. Esto significó que su presencia realmente no contribuyó a la seguridad ni a la sensación de seguridad del refugio.³⁰⁰ Otro ejemplo fue la experiencia del Centro de Derechos Humanos Juan Gerardi, una organización que trabaja con migrantes en Coahuila. Un representante del Centro informó que la CNDH había ordenado la colocación de un juego de puertas y paneles de ventanas reforzados alrededor del Centro para su protección en cumplimiento de medidas cautelares.³⁰¹ En la primera instalación, las puertas y los cristales de las ventanas se colocaron al revés; en el segundo, se colocaron mal: y solo después del tercer intento se colocaron correctamente.³⁰² Pasó un tiempo sustancial entre cada instalación, durante el cual el Centro tuvo que aplicar una presión constante para que se cumplieran las medidas.³⁰³ En general, mientras que la CNDH emite diversas recomendaciones y soluciones que podrían ser útiles para abordar la desaparición de migrantes, la institución debe mejorar su efectividad fortaleciendo la implementación y el cumplimiento de sus decisiones para cumplir con su misión.

²⁹⁶ *Ídem.*

²⁹⁷ *Ídem.*

²⁹⁸ *Ídem.*; Entrevista con Andrade, *supra* nota 277; Entrevista Xicotencatl, *supra* nota 76.

²⁹⁹ Entrevista Xicotencatl, *Ídem.*

³⁰⁰ *Ídem.*

³⁰¹ Entrevista Centro de Derechos Humanos Juan Gerardi A.C., en Torreón, Coahuila, México. (21 de octubre del 2015) [Entrevista Gerardi].

³⁰² Entrevista Gerardi, *Ídem.*

³⁰³ *Ídem.*

3. El MAE

Cada año, muy pocas desapariciones de miles de migrantes son denunciadas al MAE.³⁰⁴ Solo en 2019, se estima que se produjeron 1.363 desapariciones forzadas en México, diez veces más que el número de casos que el MAE había aceptado hasta ese momento. En 2017, se denunciaron 68 casos al MAE: 21 casos de El Salvador, 20 de Honduras, 19 de Guatemala y 8 de Colombia, Brasil, Ecuador y otros países. A partir de 2019, al menos 107 casos fueron presentados al MAE de Centroamérica.³⁰⁵ Para 2019, el MAE debería haber estado investigando al menos 1.363 casos, pero carecía, y sigue careciendo, de la capacidad para manejar un volumen tan grande de casos.

Aunque el MAE ha recibido quejas de familias en los países del Triángulo Norte sobre familiares desaparecidos, ha tenido varios desafíos de implementación. Cuando se implementó por primera vez el MAE, solo operaba desde la embajada de México en la ciudad de Guatemala.³⁰⁶ Además, si la Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas ("FEBPD") de la FGR es un ejemplo del probable éxito de las dos nuevas unidades relacionadas con migrantes, los resultados no son prometedores. Según una organización enfocada en la desaparición de familiares en México, la FEBPD ha recibido 734 solicitudes de identificación desde sus inicios, ninguna de las cuales ha sido puesta en una base de datos de restos ni arrojó una sola identificación.³⁰⁷

³⁰⁴ *Informe Anual de Actividades de la Fiscalía Especializada en Materia de Derechos Humanos*. Fiscalía General De La República, (2019), <https://www.animalpolitico.com/wp-content/uploads/2020/01/INFORME-DERECOS-HUMANOS.pdf>.

³⁰⁵ Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, *Los Crímenes contra Migrantes Desaparecidos: Recomendaciones para la Búsqueda, Identificación, Acceso a la Justicia y No Repetición, Reunión de las familias de víctimas en México, con la Alta Comisionada de Naciones Unidas Michelle Bachelet*, (2019), https://www.fundacionjusticia.org/wp-content/uploads/2019/04/VERSI%C3%93N-FINAL_Justicia-y-migrantes_Bachelet_05.04.2019.pdf. (Informe FJEDD-Bachelet).

³⁰⁶ Entrevista con CICR en Honduras, *supra* nota 272.

³⁰⁷ *Movimiento por Nuestros Desaparecidos en México Denuncia Falta de Recursos y Capacidades Institucionales de la Fiscalía Especializada de Búsqueda de Personas Desaparecidas*, FUNDAR CENTRO DE ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN (17 de mayo del 2016), <http://fundar.org.mx/movimiento-por-nuestros-desaparecidos-en-mexico-denuncia-falta-de-recursos-y-capacidades-institucionales-de-la-fiscalia-especializada-de-busqueda-de-personas-desaparecidas/>. (La FGR creó la FEBPD en junio del 2013 para abordar el grave problema nacional de desapariciones. Al igual que las dos unidades más nuevas, el mandato de la FEBPD incluía mecanismos de investigación, registros y enjuiciamiento de los responsables. La FEBPD recibió un presupuesto inicial de alrededor de \$40 millones en 2014, que se redujo a \$18 millones en 2019.).

El establecimiento del MAE fue recibido con una celebración por parte de las víctimas migrantes, las víctimas familiares, la comunidad internacional y el propio gobierno mexicano. Actualmente es el marco legal más desarrollado para abordar las desapariciones forzadas a nivel regional. Sin embargo, cuando llegó el momento de poner en acción al MAE, el gobierno mexicano pareció perder el impulso político y la voluntad de impulsar la agenda del MAE. Las autoridades estatales en México y otros países, incluidos los consulados de los estados involucrados en la región, no tienen roles claros y establecidos para que el MAE funcione de manera efectiva. Como se señaló, es difícil, si no imposible, para la mayoría de las víctimas y sus familias acceder al MAE, y la falta de coordinación interna e interestatal es una debilidad importante. El MAE solo puede tener éxito si todos los actores relevantes, incluidas las autoridades estatales en México y los demás países de la región, tienen roles claramente establecidos y oficinas con recursos adecuados.³⁰⁸

El MAE y la Ley General de Víctimas brindan la esperanza de una respuesta regional más coordinada liderada por México, a través de la cual los migrantes toman las rutas más largas y donde ocurren la mayoría de las desapariciones. Solo una respuesta regional puede abordar lo que es una *crisis regional*. "Si la migración cruza fronteras, la justicia también debe hacerlo".³⁰⁹ Sin embargo, mientras que la Ley General de Víctimas y el MAE son prueba de los esfuerzos y la voluntad de México de cumplir con sus obligaciones internacionales bajo la CPED, el MAE es lento y burocrático. Sufre de una "sobrecarga y mala distribución de actividades, ... personal insuficiente para cumplir con las actividades previstas, y falta de coordinación entre la PGR y los consulados y embajadas".³¹⁰ Los familiares de las víctimas muchas veces no tienen forma de acceder al MAE, ya que no pueden obtener una visa para viajar a México. Varias otras familias ni siquiera son conscientes de que el MAE es una opción.³¹¹

³⁰⁸ Informe FJEDD-Bachelet, *supra* nota 305.

³⁰⁹ Fundación para la Justicia y El Estado Democrático de Derecho, Equipo de Estudios Comunitarios y Acción Psicosocial, Asociación de Familiares de Migrantes Desaparecidos de Guatemala, Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala, *Informe Dirigido a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos con Motivo de Su Visita in loco a Guatemala de 31 de julio a 4 de agosto de 2017*, 9.

³¹⁰ Informe FJEDD y Trial International, *supra* nota 124.

³¹¹ *Ídem.* en ¶ 98.

El MAE también se queda corto en su promesa de investigar las desapariciones. Las investigaciones no son exhaustivas y no incluyen ni implican la consulta a las familias durante el proceso. El MAE no se coordina con instituciones relevantes y críticas como la Comisión Nacional de Búsqueda. Las autoridades designadas deben realizar investigaciones al mismo tiempo que la identificación y devolución de los restos, pero en la práctica las investigaciones a menudo se detienen en el descubrimiento de restos, que pueden o no corresponder al sujeto individual de la búsqueda. Por el momento, las familias de Centroamérica y el Caribe solo pueden acudir a las oficinas de la FGR en Guatemala, ya que la FGR no ha establecido oficinas en el resto de la región.³¹²

4. Emisión de Visas Humanitarias

Obtener la visa necesaria para los viajes cubiertos por la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas ("CEAV"), las familias deben presentar una solicitud de asistencia del Ministerio Público de México y demostrar que su solicitud ofrecería "alivio a alguna tarea ministerial específica".³¹³ El propósito de estas visas parece ser para beneficiar a los ministerios estatales en lugar de a las víctimas, lo que significa que no estarán disponibles para la mayoría de las familias que las soliciten. Las solicitudes de visa son otra gran barrera para las familias fuera de México. El proceso de solicitud en sí es lento y burocrático. Además, incluso cuando se concede la visa, los gastos de viaje no están cubiertos, lo que imposibilita el viaje para las familias que no pueden pagar el costo.³¹⁴

El Instituto Nacional Mexicano de Migraciones ha señalado que existe una "falta de voluntad" por parte de los consulados en el exterior "para regular" la tramitación de visas humanitarias, y es imposible agilizarlas.³¹⁵ En cambio, los familiares deben llegar a México y luego solicitar un cambio en su estado de visitante, que es otro problema para la mayoría de las familias. En 2017, cuando varias familias y sus representantes buscaron cambiar el estado de su visa a través del Instituto de Migración en México, se les dijo que se fueran

³¹² *Ídem.*

³¹³ *Ídem.*, en ¶ 98.

³¹⁴ *Ídem.*

³¹⁵ *Ídem.* en ¶ 102.

porque la solicitud para cambiar el estado de su visa 'no era posible'.³¹⁶ Algunas oficinas consulares mexicanas interpretan que las visas humanitarias se aplican solo a las víctimas directas y no a sus familiares, lo que no tiene sentido en el contexto de desapariciones y excluye el acceso al MAE.³¹⁷ En general, la tramitación de la emisión de visas humanitarias para que las familias viajen a México parece adolecer de falta de coordinación, voluntad política y financiación para los gastos de viaje.

5. Unidad de Investigación de Delitos Cometidos contra Personas Migrantes

La Unidad adolece de limitaciones similares a las del MAE: insuficiente capacidad técnica para abordar asuntos complejos; retrasos excesivos en las investigaciones; falta de coordinación con otras entidades federativas; burocracia excesiva en la coordinación de procesos legales con otros países; falta de diligencia por parte de los investigadores y sus asistentes; y asignación insuficiente de recursos humanos y económicos.³¹⁸ Además, la Unidad tiene asignados sólo 16 agentes del Ministerio Público y un presupuesto muy inadecuado de \$1,000,000, lo que hace casi imposible investigar de manera oportuna y efectiva todos los delitos cometidos contra migrantes, incluidas las desapariciones forzadas. En consecuencia, la Unidad no puede brindar resultados efectivos en casos que involucran graves violaciones a los derechos humanos.³¹⁹

6. Desafíos de denuncia

Las familias deben poder denunciar una desaparición o un delito para desencadenar el paso inicial: una investigación. Las víctimas y sus familias se muestran reacias a denunciar una desaparición o comisión de un delito en México por varias razones, incluida su falta de confianza en los funcionarios estatales, un proceso de denuncia inaccesible o poco claro y el temor a represalias por parte de organizaciones criminales.³²⁰ Los familiares que desean denunciar una desaparición e iniciar una investigación afirman que las autoridades estatales a menudo se involucran en un cambio de responsabilidad. Si no está claro dónde desapareció

³¹⁶ *Ídem.*

³¹⁷ *Ídem.*

³¹⁸ Informe FJEDD y Trial International, *supra* nota 124.

³¹⁹ *Ídem.*

³²⁰ CIDH Informe sobre Migrantes, *supra* nota 149, en ¶¶ 147, 166.

una persona, las autoridades estatales afirman que la responsabilidad de investigar corresponde a otro estado o al gobierno federal.³²¹

El Observador de Derechos Humanos ha documentado otro problema con las respuestas oficiales a los intentos de las familias de presentar denuncias: su tendencia a culpar a las víctimas de una desaparición por estar involucradas en actividades nefastas. A veces, los funcionarios incluso han dado instrucciones a los miembros de la familia para que realicen búsquedas por su cuenta.³²²

Los migrantes centroamericanos enfrentan otros obstáculos en México si quieren denunciar un crimen o una desaparición. Es poco probable que los migrantes que cruzan México denuncien un delito perpetrado contra ellos mismos o contra quienes viajan con ellos porque su situación irregular los hace vulnerables a ser detenidos y deportados.³²³ Es menos probable que los migrantes se acerquen voluntariamente a las autoridades, y mucho menos soliciten su asistencia, porque de las muchas denuncias de violencia infligida a los migrantes son por las propias autoridades estatales. Además, el proceso de denunciar un delito y presentar una denuncia lleva tiempo, un lujo que los migrantes -en tránsito con recursos limitados- no tienen.

El proceso de denuncia de familiares de migrantes en otros países es aún más complicado.³²⁴ Algunas familias han acudido a los ministerios de relaciones exteriores de sus países para denunciar las desapariciones y afirman que los funcionarios toman nota de las denuncias, pero que a menudo no las registran como denuncias formales que desencadenarían una investigación.³²⁵ Antes del MAE de México estaba en su lugar, un no-mexicano de Centroamérica tendría que obtener una visa, viajar a México, y luego encontraría el lugar adecuado para denunciar la desaparición de una persona a las autoridades mexicanas. Este proceso es casi siempre prohibitivamente caro, complicado o peligroso. En respuesta a su

³²¹ Entrevista con Fuerzas Unidas por Nuestros Desaparecidos en Coahuila, en Coahuila, Méx. (21 de octubre del, 2015).

³²² *Los Desaparecidos de México: El persistente Costo de una Crisis Ignorada*, HUMAN RIGHTS WATCH (Feb. 2013),

³²³ Entrevista Xicotencatl, *supra* nota 76.

³²⁴ Entrevista vía Skype con Tirza Flores Lanza, Comité de Familiares de Migrantes Desaparecidos del Progreso (“COFAMIPRO”), El Progreso, Honduras (Noviembre 2015).

³²⁵ *Idem*.

frustración por la falta de un mecanismo efectivo de denuncia o investigación, grupos de madres y abuelas de Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua se han unido durante los últimos dieciocho años en caravanas, las *Caravanas de Búsqueda*, que viajan por México en busca de sus familiares desaparecidos.³²⁶

E. Conclusiones y recomendaciones para México

Si bien, México es parte de acuerdos internacionales y regionales que protegen a los migrantes desde la desaparición, y ha instituido mecanismos internos para investigar las desapariciones, la lamentable realidad es que las desapariciones de migrantes, incluidas las desapariciones forzadas, continúan aumentando en México, y las víctimas y sus familias no tienen acceso a los recursos adecuados. La falta de debida diligencia por parte de las autoridades mexicanas para investigar, enjuiciar y sancionar graves violaciones de derechos humanos ha dejado a las víctimas y sus familias con la percepción de que las autoridades toleran o incluso son cómplices de las violaciones, lo que contribuye a un clima de impunidad generalizada.³²⁷

Para combatir las desapariciones forzadas y brindar justicia a las víctimas y sus familias, México -en cooperación con los países de origen y destino de los migrantes y con la participación de las víctimas y la sociedad civil- debe intensificar sus esfuerzos para prevenir e investigar las desapariciones de migrantes, enjuiciar penalmente a los responsables y proteger adecuadamente a informantes, peritos, testigos y defensores. Para ello, se deben tomar acciones urgentes en dos áreas principales: (1) investigación de migrantes desaparecidos en territorio mexicano, y (2) prevención de futuras desapariciones forzadas de migrantes en México.

1. México debe investigar con prontitud, exhaustividad y eficacia las desapariciones de migrantes en su territorio.

1.1. Investigación nacional de desapariciones

³²⁶ *Central American Mothers Search for Children Who Disappeared Along Migration Route to U.S.*, DEMOCRACY NOW (8 de diciembre del 2015), https://www.democracynow.org/2015/12/8/headlines/central_american_mothers_search_for_children_who_disappeared_along_migration_route_to_us.

³²⁷ CIDH Informe sobre Derechos Humanos en México, *supra* nota 235, en ¶ 495.

a. México debe implementar medidas para asegurar que todos los federales y estatales pertinentes a las autoridades llevan a cabo investigaciones sólidas y efectivas de las desapariciones de migrantes; proporcionar a los familiares de las víctimas información periódica y actualizada sobre el avance de la investigación; y proporcionar a las familias acceso completo a los archivos del caso. Las investigaciones deben ser manejadas únicamente por funcionarios públicos altamente capacitados y experimentados en casos relacionados con desapariciones y delitos relacionados con ellas, y capacitados en el tratamiento de víctimas de discriminación y violencia contra migrantes.

b. El gobierno federal mexicano es responsable de asegurar, ya sea directamente o a través de las autoridades locales correspondientes, los derechos de todas las personas sujetas a su jurisdicción, que incluye a los migrantes, estén protegidos y garantizados, aunque los estados federados puedan tener jurisdicción penal sobre muchos de los estos crímenes. Además, el gobierno federal cuenta con los recursos y las capacidades especializadas que son necesarias para que estos casos se aborden en su totalidad.

c. Todos los niveles de gobierno en México deben coordinarse y cooperar entre sí para investigar a fondo las desapariciones de migrantes en su territorio. La colaboración entre las autoridades a nivel federal, estatal y municipal debe ser más ágil. Los gobiernos federales, estatales y municipales deben asociarse estrechamente con las familias y las organizaciones de la sociedad civil que los defienden para garantizar que los responsables de los delitos cometidos contra los migrantes rindan cuentas y se reparen los daños. La actitud actual de sospecha y falta de respeto de muchos funcionarios hacia las familias que buscan justicia debe cambiar, y las familias deben estar integradas plenamente en todo el proceso.

1.2. Cooperación internacional para investigar las desapariciones de migrantes

- a. México debe esforzarse por mejorar el MAE y requerir la participación y la colaboración entre todos los estados afectados, debiendo garantizar: (a) la búsqueda de migrantes desaparecidos y la identificación y restitución en los casos en que se encuentren restos; b) recopilación de información ante mortem y entrada en la base de datos ante mortem / post mortem; y c) que los familiares de las personas desaparecidas, independientemente de su lugar de residencia, puedan obtener información y participar en las investigaciones y búsqueda de las personas desaparecidas.³²⁸
- b. México, en concierto con otros estados afectados, debe reforzar y promover el MAE para permitir que los migrantes agraviados y sus familiares tengan un acceso efectivo a la justicia, independientemente de su estatus migratorio o su ubicación.
- c. México debe incrementar los recursos disponibles para la Unidad y el MAE, y establecer claramente los roles de cada funcionario involucrado en estas instituciones.
- d. México también debe adoptar todas las medidas adicionales necesarias para garantizar que el MAE sea accesible y eficaz en la asistencia a las familias de los migrantes desaparecidos, enviando 'Representantes del MAE' a cada uno de los países del Triángulo Norte y a los Estados Unidos. Estos representantes deben ser responsables de reunirse con las familias de los migrantes desaparecidos directamente, remitir cualquier nuevo informe de desapariciones al MAE en México, coordinarse con los funcionarios estatales para garantizar que todas las desapariciones sean contabilizadas e investigadas adecuadamente y realizar un seguimiento de las desapariciones denunciadas - los resueltos y los pendientes - para ser informados públicamente anualmente.
- e. México debe cooperar de manera efectiva con otros países de la región para obtener y mantener un conteo exacto y actualizado del número de migrantes

³²⁸ Observaciones Finales sobre el Informe presentado por México, Comité Contra la Desaparición Forzada, ¶¶ 23-24, U.N. Doc. CED/C/MEX/CO1 (5 de marzo del 2015).

que han desaparecido en su territorio, para ser informado públicamente anualmente.

- f. México también debe cooperar con otros países de la región para asegurarse de que las familias de otros países tengan acceso adecuado al MAE para denunciar desapariciones o dar seguimiento a una investigación pendiente.
- g. México también debe reconocer que no existe un plazo de prescripción para las desapariciones denunciadas y, por lo tanto, todas las familias, independientemente del lugar donde residan, que deseen hacer un seguimiento de una denuncia de desaparición que ocurrió hace una cantidad significativa de tiempo deben poder hacerlo y solicitar la reapertura o continuación de la investigación.

1.3. Conservación e identificación de restos

- a. México debe continuar financiando y apoyando el trabajo de la Comisión Forense de Identificación de Restos para investigar e identificar cuerpos y restos encontrados a lo largo de las rutas que se sabe que son utilizadas por migrantes.³²⁹
- b. Cuando se encuentren restos y / o cadáveres que hayan sido identificados provisionalmente como de migrantes, los restos no identificados deben conservarse adecuadamente. Los restos que aún estén en poder de los Servicios Médicos Forenses no deben ser incinerados ni enviados a fosas comunes. Los restos que ya se encuentran en fosas comunes deben protegerse de cualquier manipulación adicional hasta que se pueda realizar una identificación positiva.³³⁰
- c. México debe utilizar la Comisión Forense para facilitar el intercambio de información forense sobre los restos no identificados de migrantes desaparecidos en México con las bases de datos forenses de migrantes desaparecidos que se han desarrollado en toda la región, como las de El

³²⁹ CIDH Informe sobre Derechos Humanos en México, *supra* nota 235, en ¶ 224-225.

³³⁰ *Ídem.* en ¶ 177.

Salvador, Guatemala, Honduras, el Estado de Chiapas, y otros que pudieran crearse.

- d. Este banco de datos debe integrarse como un mecanismo regional similar que ampliaría el intercambio de información forense entre los países de Centroamérica y del Norte. Ambos mecanismos deben incluir la participación de las organizaciones de la sociedad civil en su gestión.³³¹

2. México debe adoptar todas las medidas necesarias para prevenir las desapariciones forzadas de migrantes en su territorio.

2.1. La reforma del Plan Mérida y el Programa Frontera Sur

- a. México debe revisar sus compromisos bajo el Plan Mérida y el Plan Frontera Sur para asegurar que sean consistentes con sus obligaciones de proteger y garantizar plenamente los derechos humanos de los migrantes en su territorio. México debe rechazar todos y cada uno de los fondos extranjeros que estén vinculados a exigir que México socave sus obligaciones de derechos humanos hacia los migrantes. Además, México debe negarse a hacer cumplir las políticas de refugiados y migración de los estados extranjeros en el territorio de México, y debe rechazar tales políticas cuando entren en conflicto con las obligaciones internacionales y constitucionales de derechos humanos de México.

2.2. Capacitación de oficiales y funcionarios gubernamentales

- a. México debe atender las quejas sistémicas sobre la conducta de los funcionarios de gobierno, en particular funcionarios del INM, como los de violaciones de derechos humanos, corrupción e impunidad. Específicamente, México debe combatir la corrupción y promover la rendición de cuentas de los funcionarios estatales a través del monitoreo e investigación, realizados por instituciones gubernamentales competentes. Dichas investigaciones deben

³³¹ *Ídem* en ¶ 224-225.

incluir la posibilidad de sanciones administrativas, disciplinarias o penales contra la policía local, estatal y federal o cualquier otro funcionario responsable de la comisión de delitos y violaciones de derechos humanos contra migrantes. Las sanciones deben aplicarse rigurosamente a los funcionarios que violen sus obligaciones en virtud de la ley.

- b. México debe tomar todas las medidas necesarias para prevenir y combatir cualquier forma de discriminación racial y xenofobia por parte del gobierno y dentro del mismo, y proteger a los migrantes contra los actos de violencia cometidos contra ellos, ya sea por particulares o funcionarios del Estado.
- c. México debe poner a disposición recursos para garantizar una formación e instrucción adecuadas y periódicas para los encargados de responder a delitos violentos contra migrantes. Adicionalmente, México debe diseñar y fortalecer programas de capacitación para agentes del INM, funcionarios judiciales y policiales en todos los niveles de gobierno, para brindar instrucción sobre el combate a la discriminación y violencia contra los migrantes, a fin de asegurar que estos sean tratados como graves violaciones de derechos humanos.

VI. HONDURAS

Honduras es el hogar de la mayoría de los migrantes que han desaparecido en México; en solo cinco meses en 2019, se reportó la desaparición de aproximadamente 741 migrantes hondureños.³³² Honduras enfrenta muchos otros problemas urgentes, particularmente la pobreza, la corrupción del gobierno y una de las tasas de homicidio más altas del mundo, todas las cuales restan valor a los problemas que enfrentan los migrantes hondureños en el exterior.³³³ Cuando el gobierno se ocupa de los derechos de los migrantes, se ha centrado

³³² *Honduras registra 741 migrantes desaparecidos, 18 % de ellos mujeres*, DEPARTAMENTO 19, *supra* nota 3.

³³³ Honduras es el segundo país más pobre de América Central. Véase, *The World Factbook*, AGENCIA CENTRAL DE INTELIGENCIA, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ho.html>

principalmente en los menores no acompañados deportados de regreso a Honduras.³³⁴ Además, se ven obligados a esperar años para obtener respuestas sobre sus seres queridos, si es que reciben alguna.³³⁵ Honduras ha estado bajo más presión recientemente para reducir la emigración y facilitar las deportaciones de sus ciudadanos de los EE. UU. en virtud del nuevo acuerdo de la administración de Trump con Honduras, por el cual los EE. UU. enviará solicitantes de asilo a Honduras en lugar de permitirles ingresar a los EE. UU. Como un país con "una de las tasas de homicidios más altas del mundo", Honduras no es un país seguro para los solicitantes de asilo.³³⁶ Al redirigir a los migrantes para que busquen asilo en un país con tasas de homicidios tan altas, los Estados Unidos y Honduras están exponiendo más migrantes a la violencia, incluidas las desapariciones forzadas.

A. Factores que provocan la emigración de los hondureños

Se estima que entre 70.000 y 100.000 hondureños migran de manera irregular a través de México anualmente. La pobreza y la falta de oportunidades de empleo digno, las amenazas y extorsiones por parte del crimen organizado y las pandillas, y el despojo de tierras de los pueblos indígena y afrodescendientes son los principales factores que provocan que miles de hondureños abandonen su país cada año. Estos problemas se derivan de la corrupción y la impunidad imperantes en el país.³³⁷

1. Factores históricos que contribuyen a la emigración desde Honduras

(consultado el 17 de agosto del 2020). Honduras ocupa el puesto 146 en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparency International. Véase, TRANSPARENCY INTERNATIONAL, . (consultado el 17 de agosto del 2020). En 2014, Honduras tuvo el más alto índice de homicidios en el mundo. El Salvador ocupó el primer puesto en 2015. Véase, los homicidios intencionales. (por cada 100,000 personas), BANCO MUNDIAL, <https://data.worldbank.org/indicador/VC.IHR.PSRC.P5>. Véase también, *Why El Salvador Became the Hemisphere's Murder Capital*, WASH. POST, 5 de enero del 2016, <https://www.washingtonpost.com/news/worldviews/wp/2016/01/05/why-el-salvador-became-the-hemispheres-murder-capital/>.

³³⁴ Véase, *Vigente Ley del Migrante en Honduras*, EL HERALDO, 3 de septiembre del 2014, <https://www.elheraldo.hn/pais/744485-214/vigente-ley-del-migrante-en-honduras>.

³³⁵ Observaciones Finales sobre Honduras 2018, *supra* nota 16.

³³⁶ Daniella Silva, *U.S. Signs Asylum Deal with Honduras that Could Force Migrants to Seek Relief There*, NBC NEWS, 25 de septiembre del 2019, <https://www.nbcnews.com/news/us-news/u-s-signs-asylum-deal-honduras-could-force-migrants-seek-n1058766>.

³³⁷ Véase, PASTORAL DE MOVILIDAD HUMANA, <https://movilidadhumana.com/?lang=en>. (consultado el 15 de enero del 2021). (Pastoral de Movilidad Humana es una organización religiosa que brinda asistencia humanitaria a migrantes y refugiados).

Las causas fundamentales de la migración masiva desde Honduras se derivan de la volátil historia político-económica de Honduras. Los recursos naturales de Honduras fueron explotados casi inmediatamente después de su independencia del dominio colonial español en 1821. Cuando la Compañía Unida de Frutas (United Fruit Company) llegó a Honduras a principios del siglo XX, el gobierno hondureño le otorgó concesiones fiscales para desarrollar la tierra para la producción de banano.³³⁸ Los derechos de propiedad sobre las tierras otorgadas a United Fruit fueron fuertemente controvertidos y la empresa se enfrentó a las comunidades locales que reclamaban la propiedad.³³⁹ Al igual que en los países vecinos del Triángulo Norte, la empresa compró, amenazó y manipuló al gobierno hondureño al apoderarse de las tierras de los campesinos que se resistieron a sus reclamos de propiedad.³⁴⁰

La presencia de United Fruit en Honduras fue un punto de inflexión para la región en 1954, cuando la empresa conspiró con los Estados Unidos para derrocar al presidente guatemalteco Jacobo Arbenz, quien había intentado nacionalizar tierras en desuso en poder de la United Fruit.³⁴¹ El gobierno de los Estados Unidos apoyó la represión de las protestas de trabajadores y campesinos a través de asesinatos sistemáticos y el terror estatal de ganancias y "estabilidad" para las corporaciones bananeras en la región.³⁴² La CIA usó a Honduras como base para entrenar fuerzas para el golpe de Estado guatemalteco, que el gobierno hondureño permitió porque no quería ser derrocado.³⁴³ Nuevamente en la década de 1980, el presidente Ronald Reagan ordenó a Honduras que permitiera el establecimiento de una base militar estadounidense en el país para facilitar las operaciones estadounidenses contra el gobierno comunista sandinista en Nicaragua.³⁴⁴

En los siglos XX y XXI, otras corporaciones transnacionales ("ETN") y el gobierno de los Estados Unidos han continuado interviniendo en los asuntos de Centroamérica. La débil economía de Honduras ha generado una fuerte deuda externa. Como parte de los programas

³³⁸ Peter Chapman, *BANANAS: HOW THE UNITED FRUIT COMPANY SHAPED THE WORLD* 36 (libro electrónico) (2014).

³³⁹ *Ídem.* pág. 42.

³⁴⁰ Dana Frank, *Bananeras: WOMEN TRANSFORMING THE BANANA UNIONS OF LATIN AMERICA* 10 (2005) [*Frank, BANANERAS*].

³⁴¹ *Ídem.*, Robert Holden, *Armies Without Nations* 329 (2004).

³⁴² Frank, *BANANERAS*, *supra* nota 340, pág. 11.

³⁴³ *Ídem.* pág. 11.

³⁴⁴ *Ídem.*

de ajuste estructural para devolver préstamos al Fondo Monetario Internacional y al Banco Mundial, el gobierno hondureño se ha visto obligado a recortar los servicios sociales financiados por el estado y reducir los recursos que benefician a la economía nacional a favor de la agricultura exportadora y el desarrollo industrial al estilo maquilador (similar a las fábricas de explotación). Honduras ha socavado sus leyes internas para beneficiar la inversión extranjera a expensas de sus propios ciudadanos, principalmente a través de acuerdos de libre comercio, como el Tratado de Libre Comercio Centroamericano de República Dominicana ("CAFTA-DR").³⁴⁵ Las ETN, con la complicidad del gobierno hondureño, continúan privando de sus derechos a grandes segmentos de la población hondureña, ya sea de manera deliberada o simplemente sin preocuparse por las consecuencias. Mientras tanto, los beneficios de varios programas bajo el CAFTA-DR han permanecido concentrados en manos de unos pocos lugareños adinerados.³⁴⁶

2. Razones actuales para la emigración de Honduras

Las *maquiladoras*, o *maquilas*, típicamente propiedad de las transnacionales, contribuyen al alto nivel de pobreza de Honduras al negar salarios dignos a sus trabajadores.³⁴⁷ Si bien se atribuye a las *maquilas* un aumento en el número de puestos de trabajo disponibles, la economía maquiladora también ha traído un crecimiento desigual, empeoramiento de las condiciones en regiones rurales ya pobres y migración del campo a la ciudad.³⁴⁸ Según el Banco Mundial, el 48.3% de los hondureños vivían en la pobreza en 2018.³⁴⁹ Aunque

³⁴⁵ Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica-República Dominicana y los Estados Unidos (DR-CAFTA), 5 de Agosto del 2004, http://www.sice.oas.org/Trade/CAFTA/CAFTADR/CAFTADRin_s.asp.

³⁴⁶ *Raiesha Ali*, Income Inequality and Poverty: A Comparison of Brazil and Honduras, COUNCIL ON HEMISPHERIC AFF., 1 de julio del 2015, <https://www.coha.org/income-inequality-and-poverty-a-comparison-of-brazil-and-honduras/>. (“Honduras tiene una de las peores brechas de desigualdad de ingresos del mundo, lo que está directamente relacionado con el aumento de las tasas de homicidio en el país”). En 2018, el coeficiente de GINI de honduras fue de 52.1, un coeficiente de GINI alto que indica niveles muy altos de desigualdad de ingresos. Véase, Coeficiente de GINI (Estimado del Banco Mundial) - Honduras, EL BANCO MUNDIAL, <https://datos.bancomundial.org/indicador/SI.POV.GINI?view=chart&locations=HN>.

³⁴⁷ En 2007, el gobierno hondureño aprobó un decreto ejecutivo que permite a las maquilas de cinco departamentos del sur del país pagar a sus trabajadores 28.34 lempiras (1.50 dólares) menos que el salario mínimo diario. Véase, Acuerdo Ejecutivo No. STSS 041-07, LA GAC. HOND., 17 de marzo del 2007.

³⁴⁸ Günseli Berik, *Gender Aspects of Trade*, in TRADE AND EMPLOYMENT FROM MYTHS TO FACTS 183-184, (Marion Jansen et al. eds., 2011), https://www.ilo.org/employment/areas/trade-and-employment/WCMS_162297/lang--en/index.htm. Informe COHA APP, *supra* nota 105.

³⁴⁹ Honduras: Panorama General, GRUPO BANCO MUNDIAL, (consultado el 19 de noviembre del 2020).

Honduras ha aprobado una serie de leyes laborales para proteger a los trabajadores de la maquila, hay poco o ningún incentivo para que los empleadores cumplan con estas leyes.³⁵⁰ Una encuesta de Gallup de 2019 informó que el 53% de los hondureños estaban dispuestos a emigrar (muy probable o algo probable) a otro país en busca de mejores oportunidades laborales.³⁵¹ Varias fuentes mencionan la crisis económica como la razón principal por la que las personas se van de Honduras hacia los EE. UU.³⁵² Como resultado, migrantes como Mersa Yamira Mayorga y Olga, cuyas familias fueron entrevistadas para este informe, abandonaron sus hogares en busca de mejores oportunidades económicas para sus familias, y luego desaparecieron. Sus desapariciones han tenido graves consecuencias emocionales y económicas en sus familias. La madre de Olga ha tenido que cuidar de sus cinco nietos, los hijos de Olga, desde que su hija desapareció. La madre de Mersa no ha sabido nada de su hija en más de diez años.³⁵³

Un siglo después de los primeros incentivos fiscales a las empresas extranjeras, los hondureños que se identifican como indígenas y / o afrodescendientes continúan luchando por conservar su tierra y territorio. Los proyectos energéticos, así como los proyectos extractivos, agroindustriales, turísticos y de infraestructura se establecen en tierras de comunidades indígenas sin respeto a los estándares internacionales ni a la consulta previa (y

³⁵⁰ AFL-CIO, *Trade, Violence and Migration: The Broken Promises to Honduran Workers* 12 (2014) <https://aflcio.org/sites/default/files/2017-03/Honduras.PDF>.

³⁵¹ *Cid Gallup: La mitad de encuestados emigraría de Honduras*, <https://www.laprensa.hn/honduras/1286504-410/-cid-gallup-desempleo-encuestados-emigrar-honduras-eeuu>. En 2016: *El 56% de los hondureños Están dispuestos a emigrar*, LA PRENSA, 18 de mayo del 2016, <https://www.laprensa.hn/honduras/960932-410/el-56-de-los-hondure%C3%B1os-est%C3%A1n-dispuestos-a-emigrar>.

³⁵² *Economía es causa principal de inmigración de Honduras a EUA, según sondeo*, EL ECONOMISTA, 10 de febrero del 2016, ; *“Impacto De Deportaciones Masivas a Honduras se Podría Mitigar con Políticas Económicas Eficientes”*, RADIO PROGRESO, 24 de febrero del 2017, <https://wp.radioprogreso.net/impacto-de-deportaciones-masivas-a-honduras-se-podria-mitigar-con-politicas-economicas-eficientes-fosdeh/>.

³⁵³ Entrevista con Familiares, en El Progreso, Honduras (3 de marzo del 2017) [*Entrevistas Familiares*]. Mersa Yamira Mayorga dejó su casa hace 13 años para dar a sus hijos mejores oportunidades en la vida. Tenía un trabajo en Honduras, pero, como madre soltera, no ganaba lo suficiente para pagar la escuela de sus tres hijos. Mersa salió de Honduras para intentar llegar a Estados Unidos y conseguir un trabajo que pagara lo suficiente para mantener a su familia. Mersa habló con su madre, Leticia, todos los domingos mientras trabajaba en México durante un año y medio, intentando ganar lo suficiente para llegar a EE. UU. Después de que Mersa le dijera a su madre que estaba lista para intentar cruzar la frontera, pasaron meses antes de que volvieran a hablar. Cuando Mersa finalmente se puso en contacto, le dijo a su madre que el cártel de los Zetas la había capturado, y esa fue la última vez que Leticia supo de su hija. Eso fue más de 10 años antes de esta entrevista.

menos consentimiento).³⁵⁴ En muchos casos, se divulga un proyecto o se consulta a las comunidades solo cuando el estado ya le ha otorgado la licencia a la empresa.³⁵⁵ En lugar de brindar alivio a estas comunidades, el gobierno hondureño agrava el problema, aprobando leyes que las desplazan por la fuerza. Como ejemplo, el gobierno hondureño aprobó la Ley de Zonas de Empleo y Desarrollo Económico, desplazando por la fuerza a 24 comunidades garífunas, quienes no fueron consultadas sobre proyectos en sus tierras, y se opusieron a su reubicación.³⁵⁶ Estas comunidades indígenas ya sufrieron dos procesos de reasentamiento en las décadas anteriores.³⁵⁷

El huracán Mitch en 1998 provocó más desplazamientos desde Honduras.³⁵⁸ El huracán devastó el país, matando a unas 5.600 personas y desplazando a más de un millón.³⁵⁹ Devastó la ya frágil economía y la infraestructura, causando miseria y desempleo generalizados.³⁶⁰ Un número récord de hondureños abandonó el país en sus secuelas.³⁶¹

En 2009, el presidente electo democráticamente Manuel Zelaya fue derrocado en un golpe militar por seguir adelante con un referéndum nacional que le habría permitido revisar la Constitución y cumplir un segundo mandato presidencial.³⁶² Muchos años después del golpe, las denuncias de corrupción política y complicidad estatal en actos delictivos y violentos son generalizadas.³⁶³

³⁵⁴ Victoria Tauli Corpuz (Relatora Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas), *Adición al Informe de la Misión a Honduras* ¶ 45, U.N. Doc. A/HRC/33/42/Add.2 (21 de julio del 2016) [*Informe Corpuz*].

³⁵⁵ *Ídem*.

³⁵⁶ *Ídem*. en ¶ 56.

³⁵⁷ *Ídem*.

³⁵⁸ Véase, Entrevista con Hermana Lydia, Hermanas Scalabrinian, en Tegucigalpa, Honduras (2 de marzo del 2017) [*Entrevista Hermana Lydia*]; véase también, Entrevista CICR en Honduras, *supra* nota 272; Entrevista ACNUR, *supra* nota 85.

³⁵⁹ Véase, *the World Factbook*, AGENCIA CENTRAL DE INTELIGENCIA, <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ho.html> (consultado el 17 de Agosto del 2020); *Honduras: The 20th Century*, BRITANNICA ENCYCLOPEDIA, <https://www.britannica.com/place/Honduras/The-20th-century>.

³⁶⁰ *Ídem*.

³⁶¹ Véase, Entrevista Hermana Lydia, *supra* nota 358; Entrevista ACNUR, *supra* nota 85.

³⁶² *Honduras: The 21st Century*, Britannica Encyclopædia, <https://www.britannica.com/place/Honduras/The-21st-century>.

³⁶³ *The Eye of the Storm*, THE ECONOMIST, 16 de junio del 2012, <https://www.economist.com/the-americas/2012/06/16/the-eye-of-the-storm>.

Junto con su pobreza crónica e inestabilidad, la ubicación estratégica de Honduras para los narcotraficantes ha convertido al país en un objetivo de la expansión de los carteles de la droga mexicanos y las pandillas locales.³⁶⁴ Según el Ministro de Seguridad, un promedio anual de 300 toneladas de cocaína cruza las fronteras de Honduras.³⁶⁵ El desplazamiento forzado interno y externo ha aumentado dramáticamente en Honduras como resultado del aumento del crimen organizado y la violencia que lo acompaña.³⁶⁶ En un entorno de aplicación de la ley débil, las pandillas se han vuelto tan despiadadas y su control tan generalizado que la gente común tiene opciones sombrías: cumplir con las demandas de las pandillas, huir o morir. En 2015, Honduras tenía una tasa de homicidios de 60 muertes por cada 100.000.³⁶⁷ Esta violencia ha provocado un sufrimiento prolongado en las familias, ya que sus familiares huyen del peligro y desaparecen. El equipo del IHCR entrevistó a Wilma sobre su hijo, Jesús. Jesús huyó de Honduras cuando él y su familia recibieron amenazas de muerte de una pandilla después de negarse a hacer tatuajes a los miembros de la pandilla. Para el momento de la entrevista, Wilma no había tenido noticias de Jesús en más de seis años.³⁶⁸

³⁶⁴ Martínez, *supra* nota 86, en XIII.

³⁶⁵ *Ídem.* págs. 40-41.

³⁶⁶ Entrevista ACNUR, *supra* nota 85; véase también, *Caracterización del Desplazamiento Interno en Honduras* 9, COMISIÓN INTERINSTITUCIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE PERSONAS DESPLAZADAS POR LA VIOLENCIA, noviembre 2015.

https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/HND/INT_CMW_ADR_HND_23859_S.pdf.

³⁶⁷ Véase, Entrevista Ayestas, *supra* nota 66. Véase también, OBSERVATORIO DE LA VIOLENCIA, *Boletín Nacional, Edición No.40, febrero 2016, enero - diciembre 2015*, <https://iudpas.unah.edu.hn/observatorio-de-la-violencia/boletines-del-observatorio-2/boletines-nacionales>. Compárese con Tabla 16: *Tasa: Número de Delitos por cada 100.000 habitantes por Grupo de Población, 2015*, FBI: UCR, <https://ucr.fbi.gov/crime-in-the-u.s/2015/crime-in-the-u.s.-2015/tables/table-16> (en 2015, EE. UU. tenía una tasa de homicidios de 5,0 por cada 100.000 habitantes).

³⁶⁸ Entrevistas Familiares, *supra* nota 353. El hijo de Wilma, Jesús, era un artista dotado, que utilizaba su talento para ganar dinero como tatuador. En una ocasión, un hombre acudió a él para pedirle un desafiante tatuaje de una madre con un hijo recién nacido. El hombre no había podido encontrar un tatuador profesional dispuesto a hacerlo. Cuando el hijo de Wilma terminó el tatuaje, el hombre quedó muy satisfecho con el resultado. Poco después, el hijo de Wilma empezó a recibir peticiones de otros hombres que querían "cubrir" otros tatuajes. Cuando se enteró de que se trataba de miembros de bandas, incluido un traficante de drogas conocido por haber matado a gente, se negó a hacer el trabajo. Cuando los miembros de la banda no consiguieron lo que querían, le amenazaron diciendo que irían a su casa y matarían a su familia. Sabiendo que no podía contar con la ayuda de la policía, Jesús intentó esconderse en casa de un familiar. El esconderse y el miedo le llevaron a la depresión. Una vez que esto se volvió demasiado difícil de soportar, decidió abandonar Honduras. La última vez que Wilma habló con Jesús fue en mayo de 2011, cuando él le aseguró que había llegado a Monterrey, y que se estaba quedando en una casa allí mientras esperaba encontrar a alguien que le

Si bien las pandillas son responsables de gran parte de la violencia, las fuerzas de seguridad hondureñas también se han involucrado en asesinatos y otros crímenes de derechos humanos con impunidad. Según las organizaciones no gubernamentales, la policía, la policía militar y las fuerzas armadas, las mismas entidades establecidas para proteger a la población contribuyen por sí mismas al clima de inseguridad a través de la violencia y la convivencia con los grupos delictivos organizados.³⁶⁹ Hay denuncias generalizadas de corrupción política y complicidad estatal en la violencia y otros actos delictivos.³⁷⁰ Las familias y las organizaciones de la sociedad civil afirman que los policías, jueces y políticos tienen más probabilidades de ser corruptos que honestos.³⁷¹

Debido a su falta de respuesta efectiva y a las denuncias de corrupción y vínculos con el crimen organizado, la Policía Nacional de Honduras ya no goza de la confianza pública.³⁷² La Policía Nacional está estrechamente vinculada a los cárteles de la droga, que están protegidos por muchos políticos, jueces y fiscales.³⁷³ Las organizaciones de derechos humanos, así como las fuerzas del orden y los militares hondureños verificaron que las autoridades cometen delitos que van desde el asesinato hasta la extorsión y el robo de automóviles.³⁷⁴ “Incluso las operaciones de narcotráfico a menudo están a cargo de la policía, con la complicidad de sus jefes que conducen autos de lujo y viven fuera de sus medios”.³⁷⁵ Un miembro de la propia comisión de limpieza policial del gobierno estimó recientemente que solo el 30 por ciento de los policías son "rescatables".³⁷⁶

ayudara a cruzar la frontera. Wilma cree que la decisión de Jesús de negarse a prestar servicios a los pandilleros le costó la vida.

³⁶⁹ Entrevista Casa Alianza, *supra* nota 100. Véase también, *Situación de Derechos Humanos en Honduras*, COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS ¶ 76 (2016), <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/honduras-es-2015.pdf> [CIDH Informe Honduras].

³⁷⁰ CIDH Informe Honduras, *supra* nota 369.

³⁷¹ *Ídem.*, en ¶¶ 30, 36, 107.

³⁷² CIDH Informe Honduras, *supra* nota 369, en ¶ 9; David Gagne, *¿Puede Honduras manejar el enorme número de casos de corrupción policial?* INSIGHT CRIME, 23 de septiembre del 2016, <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/puede-honduras-manejar-el-enorme-numero-de-casos-de-corrupcion-policial/>.

³⁷³ Frances Robles, *Honduras Becomes Murder Capital of the World*, MIAMI HERALD, 23 de enero del 2012, <https://www.miamiherald.com/latest-news/article1939373.html>.

³⁷⁴ *Ídem.*

³⁷⁵ *Ídem.*

³⁷⁶ Frank Foreign Affairs, *supra* nota 99.

Honduras ha hecho algunos intentos para combatir los altos niveles de impunidad. La Ley de Policía Militar de Honduras faculta a los jueces y fiscales con antecedentes supuestamente limpios para escuchar procesos penales contra personal de la policía militar.³⁷⁷ Sin embargo, muchas veces estas personas presiden procesos penales contra personal de la policía militar con quien han colaborado o continúan colaborando. En sus Observaciones Finales de 2018 sobre Honduras, el Comité sobre Desapariciones Forzadas expresó su preocupación de que Honduras no pueda garantizar "la independencia y el impacto en las investigaciones" contra policías militares acusados de participar en una desaparición forzada.³⁷⁸ En otro intento de combatir la impunidad, el presidente Juan Orlando Hernández anunció en enero de 2018 que el mandato de la Comisión Especial para la Reestructuración de la Reforma Policial ("la Comisión") se extendería hasta enero de 2019. La Comisión investigó a más de 10.000 policías, de los cuales más de 5.000 fueron destituidos de sus cargos.³⁷⁹ Para junio de 2018, la Comisión presentó más de 1.300 casos a la Fiscalía General solicitando más investigaciones de estos agentes y su posible participación en actividades delictivas. Sin embargo, varios agentes permanecieron en la fuerza policial a pesar de haber sido supuestamente destituidos por participar en actividades delictivas. En septiembre de 2018, un oficial de policía fue acusado de narcotráfico y aún seguía recibiendo su salario de policía.³⁸⁰ En octubre de 2018, un oficial a quien la Comisión había ascendido a comisionado de policía adjunto y luego se convirtió en jefe de policía, fue arrestado por participar en actividades delictivas.³⁸¹ Si bien la Comisión es un avance positivo, el gobierno hondureño aún enfrenta altos niveles de corrupción y persiste la desconfianza generalizada hacia la Policía Nacional.³⁸²

³⁷⁷ Observaciones Finales sobre Honduras 2018, *supra* nota 16.

³⁷⁸ *Ídem*.

³⁷⁹ *Un oficial acusado de narco sigue con salario de la Policía*, LA PRENSA, 17 de septiembre del 2018, <https://www.laprensa.hn/honduras/1217205-410/policia-acusado-narco-salario-honduras-comision-depuradora->.

³⁸⁰ *Ídem*.

³⁸¹ HUMAN RIGHTS WATCH, INFORME MUNDIAL, CAPÍTULO DE PAÍS, HONDURAS EVENTOS DEL 2018 (2019), <https://www.hrw.org/es/world-report/2019/country-chapters/325535>.

³⁸² Cat Rainsford, *Nuevas Dudas Acechan Depuración de Policía de Honduras*, INSIGHT CRIME, 26 de julio del 2019, <https://es.insightcrime.org/noticias/noticias-del-dia/nuevas-dudas-acechan-depuracion-de-policia-de-honduras/>.

Desde el golpe, decenas de activistas campesinos que participan en luchas agrarias en el Valle del Aguán han sido asesinados a manos de la policía hondureña.³⁸³ Además, según el Director del Observatorio de la Violencia, el 87% de los asesinatos quedan impunes.³⁸⁴ La Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha encontrado que la impunidad de los delitos es resultado de la ineficacia y debilidad institucional de los organismos hondureños encargados de investigar y enjuiciar estos delitos; su incumplimiento de las normas internacionales en la realización de investigaciones efectivas; y altos niveles de corrupción e influencia de organizaciones criminales en las fuerzas de seguridad y el poder judicial.³⁸⁵

En noviembre de 2014, Guatemala, Honduras, El Salvador y los Estados Unidos crearon e implementaron el Plan Alianza para la Prosperidad en el Triángulo Norte de Centroamérica, un plan regional conjunto quinquenal.³⁸⁶ El objetivo del programa era reducir los incentivos de los migrantes para abandonar sus países abordando las causas fundamentales de la migración desde el Triángulo Norte.³⁸⁷ Gran parte del financiamiento se destinó a la asistencia para el desarrollo, como el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales, el fomento de la participación y la supervisión de la sociedad civil, mejorar la calidad de la educación básica y aumentar el acceso a la educación formal para los jóvenes en situación de riesgo.³⁸⁸ Estos programas, sin embargo, sólo recibieron financiación a corto plazo y, cuando ya no se disponía de financiación, los programas finalizaron. Honduras "supuestamente asignó \$3.8 mil millones" de 2016 a 2019 para "fomentar el crecimiento económico, mejorar las condiciones de seguridad, fortalecer las instituciones gubernamentales y aumentar las oportunidades para los ciudadanos de la región".³⁸⁹ Estas iniciativas "pueden tardar varios años en dar sus frutos" e inicialmente podrían aumentar la migración, ya que las personas en

³⁸³ Dana Frank, *In Honduras, a Mess Made in the U.S.* (Op Ed), N.Y. TIMES, 27 de enero del 2012, en A27, <https://www.nytimes.com/2012/01/27/opinion/in-honduras-a-mess-helped-by-the-us.html>.

³⁸⁴ La tasa de corrupción se redujo un 9%, pasando del 96% en 2013 al 87% en 2019. Véase, Entrevista Ayestas, *supra* nota 66. Véase también, Impunidad Honduras, ASOCIACIÓN PARA UNA SOCIEDAD MÁS JUSTA, <https://asjhonduras.com/webhn/sobre-asj/>; Nivel de impunidad reduce un 9% según informe de la APJ, ONCE NOTICIAS, 5 de junio del 2019, <https://www.oncenoticias.hn/impunidad-reduce-informe-de-la-apj/>.

³⁸⁵ CIDH Informe Honduras, *supra* nota 369, en ¶ 210.

³⁸⁶ Informe COHA APP, *supra* nota 105.

³⁸⁷ *Ídem*.

³⁸⁸ PETER J. MEYER, CONG. RESEARCH SERV., R34027, HONDURAS: BACKGROUND AND U.S. RELATIONS 12 (2016).

³⁸⁹ *Ídem*. pág. 19.

extrema pobreza que no tenían los recursos financieros para migrar pueden acceder a recursos a corto plazo para salir del país.³⁹⁰ Sin embargo, la mayoría de los fondos se han asignado a medidas de seguridad más que al desarrollo económico. Los recursos adicionales gastados en 'seguridad' también pueden empeorar las condiciones mientras Guatemala, Honduras y El Salvador enfrentan los "múltiples escándalos de corrupción y el uso de tácticas de mano dura para combatir el crimen y la violencia".³⁹¹ La asignación de fondos para abordar las medidas de seguridad también aumenta la corrupción.³⁹² Además, el gobierno hondureño no tiene un incentivo real para detener el problema de la migración; las remesas a partir de octubre, los trabajadores migrantes en el extranjero son la principal fuente de divisas para Honduras.³⁹³ A octubre de 2019, las remesas a Honduras alcanzaron \$5.283 mil millones, que es el 21.4% del PIB de Honduras (en comparación con \$3.9 mil millones en ingresos de remesas a Honduras en 2016).³⁹⁴

B. Legislación hondureña

Honduras es parte de varias convenciones internacionales que podrían proteger a los migrantes hondureños que pueden ser víctimas de desaparición forzada en el extranjero. El gobierno está obligado a establecer y hacer cumplir las leyes nacionales que protegen a esta población vulnerable. Aunque Honduras ha aprobado leyes que abordan los problemas de los migrantes, ninguna aborda directamente a los migrantes que desaparecen en el extranjero. Además, la definición del Código Penal de desapariciones forzadas no aborda la posibilidad de desapariciones forzadas de hondureños en el exterior.³⁹⁵

³⁹⁰ *Ídem.*

³⁹¹ Informe COHA APP, *supra* nota 105.

³⁹² *Ídem.*

³⁹³ Entrevista con COFAMIPRO, Red Jesuita con Migrantes Centroamérica y Norteamérica, y Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC), en El Progreso, Honduras (3 de marzo del 2017) [Entrevista de Viernes por la Mañana]. Véase también, Meyer, *Mexico's Other Border*, *supra* nota 93, pág. 13.

³⁹⁴ Datos de Remesas Anuales (actualizado en octubre del 2019), Migration and Remittances Brief, 26 de septiembre del 2019. <https://www.worldbank.org/en/topic/labormarkets/brief/migration-and-remittances>. Manuel Orozco, *Remesas a América Latina y el Caribe en 2016*, THE DIALOGUE LEADERSHIP FOR THE AMERICAS, 10 de febrero del 2017, <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2017/03/Remesas-a-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe-2016-1.pdf>.

³⁹⁵ CÓDIGO PENAL [CP] art. 333-A (Hond.) (2017).

El Código Civil de Honduras no reconoce a las personas desaparecidas, lo que dificulta que las familias inicien la búsqueda de sus familiares.³⁹⁶ Los familiares informan que cuando se han acercado a la Oficina del Ministerio Público (la Fiscalía del Estado) pidiendo a la oficina que busque a su familiar desaparecido en el exterior, han sido rechazados. Si la persona no desapareció dentro de su jurisdicción (es decir, el territorio de Honduras), la Oficina alega que no puede hacer nada.³⁹⁷ La única obligación positiva de la legislación hondureña en relación con la búsqueda de migrantes desaparecidos en el exterior es "enviar una solicitud oficial a la embajada o consulado correspondiente".³⁹⁸

Las obligaciones internas de Honduras hacia los migrantes desaparecidos y sus familias, y una descripción de las lagunas en las leyes de Honduras y la implementación de las leyes diseñadas para proteger a los migrantes hondureños en el exterior, se analizan a continuación.

1. Definiciones

Las leyes más importantes que regulan las desapariciones son las relativas a la protección de migrantes, personas desaparecidas y desapariciones forzadas. Según el Código Civil de Honduras, una persona desaparecida no se considera "desaparecida", sino simplemente "ausente".³⁹⁹ Una persona "ausente" se presume muerta después de que hayan transcurrido cinco años desde la última comunicación con ella.⁴⁰⁰ Hay algunas excepciones a esta disposición que permiten un período de tiempo más corto, incluidas situaciones en las que hay evidencia de riesgo inminente de muerte debido a la violencia.⁴⁰¹ Se trata de un cambio al código civil original, que requería un período de diez años para declarar muerta a una persona "ausente".⁴⁰²

³⁹⁶ CÓDIGO CIVIL [CC] art. 83 (Hond.).

<http://www.poderjudicial.gob.hn/CEDIJ/Leyes/Documents/CodigoCivil2017.pdf>.

³⁹⁷ Entrevistas Familiares, *supra* nota 353.

³⁹⁸ Secretaría de Relaciones Exteriores, Manual de Procesos y Procedimientos, Dirección General de Asuntos Consulares y Política Migratoria (6 de junio del 2013),

https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/HND_INT_CMW_ICSHND_20032_S.pdf.

³⁹⁹ CÓDIGO CIVIL, *supra* nota 396, en art. 83.

⁴⁰⁰ *Ídem*.

⁴⁰¹ *Ídem*.

⁴⁰² Véase CÓDIGO CIVIL, *supra* nota 396, en art. 83; Alejandro Espinoza, *Jurídicamente Vivos*, LA PRENSA (26 de agosto de 2014).

Según el Código Penal de Honduras, las personas son culpables del delito de desaparición forzada si: "[actúan] con la autorización, apoyo o aquiescencia de uno o más funcionarios o empleados públicos ... [para] limitar o negar a una o más personas el ejercicio de las garantías constitucionales y las salvaguardias procesales pertinentes, siempre que concurra alguna de las siguientes circunstancias: 1) [las autoridades se niegan a brindar información y a reconocer la privación de libertad de un individuo] y 2) [ocultan o niegan el paradero de la(s) persona(s) detenida(s)].⁴⁰³ Esta definición es consistente con las definiciones del término CFDP y CPED.

Las definiciones de los tratados especifican que las desapariciones forzadas ocurren cuando el gobierno (o un "funcionario público") está asistiendo ("autorizando o apoyando") o tolerando ("consintiendo") la desaparición de cualquier individuo. Además, Honduras implementó algunas de las recomendaciones de las Observaciones Finales sobre Honduras del Comité contra Desapariciones Forzadas, publicadas el 4 de julio de 2018.⁴⁰⁴ Como resultado, el nuevo Código Penal de Honduras ("nuevo Código"), emitido en 2019, incluyó la desaparición forzada como una separación de crimen y crimen de lesa humanidad. El nuevo Código también agregó circunstancias atenuantes y agravantes para el delito a fin de cumplir con el artículo 7(2) de la CPED. Además, el nuevo Código eliminó las disposiciones que permitían a las autoridades negarse a iniciar un proceso penal en cualquier caso de desaparición forzada.⁴⁰⁵

El nuevo Código también aborda el tema de la jurisdicción de Honduras en el exterior. El artículo 9(3) permite a Honduras ejercer jurisdicción sobre delitos cometidos en el exterior cuando se cumplen las condiciones establecidas en los tratados internacionales ratificados por Honduras. Además, Honduras tiene jurisdicción sobre los perpetradores que se encuentran en Honduras y en territorios donde Honduras puede ejercer jurisdicción.⁴⁰⁶ El

⁴⁰³ *Ídem*. La Constitución hondureña garantiza los siguientes derechos que pueden verse afectados por una desaparición forzada: la inviolabilidad de la vida (art. 65); la integridad y dignidad física, social y moral (art. 68); la prohibición de la tortura (art. 68); la prohibición de la detención o reclusión en lugares no determinados por la ley (art. 85); y el derecho de habeas corpus (art. 182.1). Constitución de la República de Honduras [Cn.] arts. 65, 68, 85, 182.1, 11 de enero de 1982, https://www.constituteproject.org/constitution/Honduras_2013.pdf?lang=en.

⁴⁰⁴ Observaciones Finales sobre Honduras 2018, *supra* nota 16.

⁴⁰⁵ CÓDIGO PENAL [CP] art. 140 (Hond.) (2019).

⁴⁰⁶ CÓDIGO PENAL [CP] art. 9 (Hond.) (2019).

nuevo Código reafirma que Honduras tiene la autoridad legal para ejercer jurisdicción sobre desapariciones forzadas que ocurren en el exterior, según lo permita la CPED.

2. Ley de Protección de los Migrantes Hondureños

En 2014, el gobierno hondureño aprobó la Ley de Protección de los Hondureños Migrantes y sus Familias ("Ley de Migrantes Hondureños") en respuesta a los niveles de niños migrantes no acompañados que salen de Honduras. La Ley atiende las necesidades de los hondureños que se encuentran en el exterior, particularmente aquellos en situación de vulnerabilidad.⁴⁰⁷

La Ley tiene como objetivo proteger a los migrantes hondureños en el exterior, independientemente de su condición, incluida la protección de sus derechos constitucionales y humanos, de conformidad con los tratados y otros instrumentos internacionales de los que Honduras es parte.⁴⁰⁸ Los consulados hondureños están obligados a garantizar su accesibilidad a los migrantes hondureños en todo momento; atender a los migrantes hondureños que hayan sido detenidos, privados de su libertad, hospitalizados o se encuentren en otras situaciones extremas; asesorarlos en sus derechos humanos y asesorarlos en temas laborales, penales, civiles, migratorios y administrativos.⁴⁰⁹ Los consulados también deben brindar asistencia para la repatriación a Honduras.⁴¹⁰

Para abordar estas necesidades, Honduras ha abierto consulados en McAllen, Texas y en Saltillo, México, y se espera que se abran más consulados en este país.⁴¹¹ Estos están

⁴⁰⁷ Ley de Protección de los Hondureños Migrantes y sus Familias, 33,356 LA GACETA, 15 de febrero de 2014, https://portalunico.iaip.gob.hn/portal/ver_documento.php?uid=MTU3OTg5ODkzNDc2MzQ4NzEyNDYxOTg3MjM0Mg. [*Ley de Protección a Migrantes Hondureños*]. La Ley establece que abarca a los hondureños que se encuentran fuera del territorio nacional, ya sea de forma temporal o permanente; a los hondureños desplazados temporalmente en el extranjero o a los que se encuentran "en tránsito" por otro país, ya sea migrando o regresando a Honduras; a los hondureños que regresan a Honduras para determinar su residencia permanente; y a los familiares de los que se encuentran en estas categorías. Véase también, CÓDIGO PENAL art. 9.

⁴⁰⁸ CÓDIGO PENAL art. 18 (1-3).

⁴⁰⁹ *Ídem.* en art. 18 (2).

⁴¹⁰ *Ídem.* en art. 18 (1-3).

⁴¹¹ SECRETARÍA DE DERECHOS HUMANOS, JUSTICIA, GOBERNACIÓN Y DESCENTRALIZACIÓN, Informe de Avances en la Implementación de la Política Pública y del Plan Nacional de Acción en Derechos Humanos en el marco de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes (2014), pág. 4.

ubicados estratégicamente para ayudar a los migrantes hondureños en los lugares donde han informado de haber sufrido la mayoría de las violaciones de derechos humanos.⁴¹² La Ley garantiza a los hondureños en el exterior el derecho a presentar reclamaciones, un derecho protegido por la Constitución de Honduras, incluso ante el *Comisionado Nacional de los Derechos Humanos* ("CONADEH").⁴¹³ La Ley también requiere que el gobierno tome medidas para desalentar la migración clandestina o irregular, a través de la difusión pública de información sobre los peligros y dificultades que enfrentan los migrantes en los países y destinos de tránsito.⁴¹⁴

Finalmente, la Ley de Migración de Honduras (artículo 29) también creó el *Fondo de Solidaridad con el Migrante Hondureño* ("FOSMIH") en beneficio de los migrantes hondureños y sus familias. El Fondo tiene un presupuesto anual de más de \$5 millones.⁴¹⁵ Estos fondos son para brindar asistencia financiera a familias de hondureños fallecidos en el exterior y a hondureños en situación de desamparo que desean regresar a Honduras. Los fondos también se utilizan para los centros de acogida de hondureños cuando han sido deportados de regreso al país.⁴¹⁶ FOSMIH es el único mecanismo a través del cual los hondureños pueden recuperar los restos de sus familiares encontrados en el exterior y reparaciones por la muerte de un familiar migrante. En febrero de 2018, el gobierno hondureño promulgó el Decreto No. 34559, "Sección B" el cual aclara las reglas bajo FOSMIH. Bajo el Título I, Capítulo II de la Sección B, el fondo "servirá exclusivamente para atender a los migrantes hondureños y sus familias ... en los siguientes casos: (c) brindar ayuda a los hondureños privados de libertad por motivos migratorios o delictivos con necesidad de protección en el exterior," y (e) repatriación de cadáveres de hondureños fallecidos en el exterior y cuya familia no cuenta con los recursos para hacerlo, así como para otros casos no relacionados con desapariciones.⁴¹⁷

https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/HND/INT_CMW_ADR_HND_23858_S.pdf. [Actualización PPHR 2014].

⁴¹² *Ídem*, págs. 4-5.

⁴¹³ Ley de Protección a Migrantes Hondureños, *supra* nota 407, en art. 7.

⁴¹⁴ *Ídem*, art. 18 (16).

⁴¹⁵ *Ídem*, art. 29.

⁴¹⁶ *Ídem*.

⁴¹⁷ Sección B: Reglamento del Fondo de Solidaridad con el Migrante Hondureño (FOSMIH), 34,559 LA GACETA, 3 de febrero del 2018 [Sección B].

3. Política de Derechos Humanos y Registro de Migrantes Desaparecidos

A través de la Política y Plan de Derechos Humanos del país ("el Plan"), la Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras (Ministerio de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional) ("SRE") ha desarrollado un registro de migrantes que han desaparecido en la ruta migratoria a Estados Unidos.⁴¹⁸ La SRE también recibe solicitudes de familiares sobre diferentes temas relacionados con la protección de migrantes, como solicitudes de repatriación de cadáveres.⁴¹⁹

Uno de los objetivos declarados del Plan es "apoyar y fortalecer las investigaciones de migrantes hondureños desaparecidos en la ruta migratoria a Estados Unidos para promulgar el derecho a la verdad, reparación y asistencia a los familiares de las víctimas".⁴²⁰ El gobierno brindó cierto apoyo a las caravanas en busca de migrantes en la ruta migratoria a los Estados Unidos, y afirma que ayuda "en la búsqueda de la verdad, reparación y asistencia a las familias de las víctimas".⁴²¹ A principios de 2019, el Ministerio de Derechos Humanos de Honduras entregó un informe sobre su progreso a las familias sobre el registro de personas desaparecidas a las delegaciones de Guatemala y El Salvador.⁴²²

4. Ley del Registro Nacional de Personas Desaparecidas o Ausentes

El 5 de junio de 2018, el Congreso Nacional de Honduras promulgó la Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Desaparecidas o Ausentes ("Ley de Registro Nacional").⁴²³ Entre los principales objetivos establecidos en la Ley de Registro Nacional se encuentra la

⁴¹⁸ Actualización PPHR 2014, *supra* nota 411, pág. 3.

⁴¹⁹ *Ídem*.

⁴²⁰ *Ídem*, pág. 3.

⁴²¹ Madres y otros familiares de Honduras, El Salvador, Guatemala y Nicaragua se han unido para formar caravanas que viajan por México en busca de sus familiares desaparecidos. *Véase infra* Ch. V (D)(6). *Véase también*, Actualización PPHR 2014, *supra* nota 411, pág. 3.

⁴²² SECRETARÍA DE DERECHOS HUMANOS, A nivel regional Honduras presenta avances en Materia de registro de personas desaparecidas, 30 de enero del 2019, <https://www.sedh.gob.hn/noticias3/222-a-nivel-regional-honduras-presenta-avances-en-materia-de-registro-de-personas-desaparecidas>. En la reunión de la Secretaría con las delegaciones, los funcionarios enumeraron los objetivos, como armonizar y unificar la información en el registro, determinar las instituciones que podrían participar en el registro e identificar y buscar personas a nivel nacional e internacional. Al final de la reunión, los representantes de la Secretaría de Estado reconocieron las recomendaciones emitidas para Honduras por el Comité contra las Desapariciones Forzadas, las cuales habían sugerido que Honduras creara un registro nacional con datos de personas desaparecidas.

⁴²³ Exposición de motivos, Ley del Registro Nacional de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, 5 de junio del 2018 [*Ley del Registro Nacional de Datos*].

necesidad de atender el problema de los familiares que denuncian a un familiar desaparecido o ausente, pero luego tienen que presentar la misma información varias veces, incluso a las mismas autoridades. Como se señala en el preámbulo de la ley, las frustraciones burocráticas vuelven a victimizar a las familias. La Ley de Registro Nacional establece un marco para "establecer un mecanismo que permita la organización y concentración de la información en una base de datos electrónica sobre personas desaparecidas".⁴²⁴ La ley señala la ausencia de un "registro unificado, consolidado y depurado", incluyendo un "registro adecuado de personas fallecidas no identificadas" y "registros completos de los centros de detención, hospitales y otros lugares donde se pueda encontrar una persona desaparecida".⁴²⁵ La Ley responde a problemas que han sido identificados por el Comité de Desapariciones Forzadas en sus Observaciones Finales de 2018 sobre Honduras.⁴²⁶ El Registro Nacional será diseñado, administrado y operado por la Secretaría de Estado en la Oficina de Derechos Humanos con la ayuda del Centro Nacional de Información, cumpliendo con lo establecido en la Ley de Protección de Datos Personales. El Registro Nacional funcionará las 24 horas del día, los 7 días de la semana, los 365 días del año y se mantendrá público. La ley también establece un servicio telefónico para solicitudes del Registro Nacional y fomenta la cooperación regional.⁴²⁷

Aproximadamente cuatro meses después de la promulgación de la Ley del Registro Nacional, el Congreso Nacional solicitó al Secretario de Estado una opinión sobre la implementación del Registro Nacional. El dictamen presenta observaciones y recomendaciones generales, con un enfoque en la redefinición de 'desapariciones'. El dictamen sugiere que se cambie la ley a la "Ley del Registro Nacional de datos de desapariciones forzadas y desapariciones por circunstancias especiales y faltantes".⁴²⁸ Esta sugerencia acusa al Estado de asumir la responsabilidad de todas las desapariciones, no solo de las forzadas. El dictamen también aborda el tema de la jurisdicción extraterritorial, y señala la recomendación de la CED de establecer un registro consolidado en todos los casos de desapariciones forzadas ocurridas

⁴²⁴ *Ídem.*

⁴²⁵ *Ídem.*

⁴²⁶ Observaciones Finales sobre Honduras 2018, *supra* nota 16.

⁴²⁷ Ley del Registro Nacional de Datos, *supra* nota 423, en art. 4 (8).

⁴²⁸ Respuesta del Congreso Nacional de Honduras a Solicitud de Opinión, Opinión sobre Observaciones de Control de Convencionalidad Jurídica al Proyecto de Decreto sobre La Ley del Registro de Datos de Personas Extraviadas o Desaparecidas, No. 459-2018/CN, Tegucigalpa, Honduras, 22 de octubre del 2018.

dentro del territorio nacional o donde las víctimas sean ciudadanos hondureños desaparecidos en el exterior. Sin embargo, gran parte del enfoque de esta opinión está en redefinir las "desapariciones" y no en la jurisdicción. No obstante, la Ley de Registro Nacional y el dictamen de seguimiento del Secretario de Estado al Congreso Nacional muestra que Honduras ha venido realizando mayores esfuerzos para abordar la crisis de las desapariciones en una variedad de contextos.

5. Acuerdos Transnacionales

En 2014, el presidente hondureño Juan Orlando Hernández y el presidente Enrique Peña Nieto de México firmaron la Declaración de Comayagua, que tenía como objetivo reforzar los lazos políticos entre ambos países en temas como comercio, inversión, turismo y cultura.⁴²⁹ Con base en esta Declaración, los Ministerios de Relaciones Exteriores de ambos países firmaron un Memorando de Entendimiento para trabajar juntos en la identificación de los cuerpos de migrantes encontrados en fosas comunes en México.⁴³⁰ El Acuerdo estableció mecanismos de "apoyo mutuo y un intercambio permanente de información entre las agencias gubernamentales mexicanas y hondureñas sobre los hondureños indocumentados que murieron en México camino a los Estados Unidos".⁴³¹

Honduras ha celebrado recientemente acuerdos con los EE. UU. con respecto a la migración, pero no específicamente sobre desapariciones de migrantes. Por ejemplo, en 2019, Honduras firmó el Acuerdo de Cooperación de Asilo ("ACA"), Acuerdo de Seguridad Fronteriza, Acuerdo del Programa de Intercambio de Datos Biométricos y Acuerdos relacionados con Programas de Trabajadores Agrícolas y no Agrícolas Temporales.⁴³²

En 2012, el gobierno hondureño firmó el Acuerdo de Cooperación Interinstitucional para la Creación de Mecanismos de Intercambio de Información sobre Migrantes Desaparecidos y

⁴²⁹ Visita Oficial del Presidente de Honduras Juan Orlando Hernández Alvarado, Gobierno de México, Blog, <https://www.gob.mx/epn/en/articulos/official-visit-by-president-of-honduras-juan-orlando-hernandez-alvarado>.

⁴³⁰ *Honduras y México firman memorando para identificar restos de migrantes*, LA PRENSA, 8 de abril del 2014, <https://www.laprensa.hn/migrantes/hondurenosenmexico/638945-98/honduras-y-m%C3%A9xico-firman-memorando-para-identificar-restos-de-migrantes>.

⁴³¹ *Ídem*.

⁴³² Hoja Informativa: Acuerdos DHS con Guatemala, Honduras, y El Salvador, *supra* nota 126.

Cuerpos No Identificados, con el EAAF y el *Foro Nacional para la Migración en Honduras* ("FONAMIH") para "intercambiar información para identificar a los migrantes desaparecidos entre los cuerpos no identificados de migrantes en morgues, cementerios municipales y otros lugares ubicados en México, los Estados Unidos y / o en países centroamericanos".⁴³³ El Acuerdo creó una base de datos forense, que es administrada por agencias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil.⁴³⁴ La base de datos consta de datos sobre migrantes desaparecidos, como la fecha del último contacto y muestras de ADN tomadas de miembros de la familia.⁴³⁵

C. Esfuerzos para abordar las desapariciones de migrantes

1. Colectivos familiares

El tema de las desapariciones de migrantes en el exterior no ha recibido suficiente atención por parte del gobierno hondureño hasta ahora a la luz del gran número de hondureños que han desaparecido.⁴³⁶ Colectivos familiares -grupos de madres, abuelas y familiares de desaparecidos- son responsables de gran parte del trabajo que se ha realizado sobre el tema. Se han encargado de crear bases de datos de sus seres queridos desaparecidos y buscar personas desaparecidas a lo largo de la ruta migratoria.⁴³⁷ Los colectivos familiares entrevistados para este informe en Honduras, COFAMICENH y COFAMIPRO, recogen sus propios datos.⁴³⁸ COFAMIPRO describió la encuesta de personas desaparecidas que realizó

⁴³³ Convenio de Cooperación Interinstitucional Para la Creación de Mecanismos de Intercambio de Información Sobre Migrantes No Localizados y Cuerpos No Identificados (Interinstitutional Cooperation Agreement for the Creation of Mechanisms for the Exchange of Information on Non-Localized Migrants and Unidentified Bodies), Art. I, https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/HND/INT_CMW_ADR_HND_23856_S.pdf (consultado el 28 de agosto de 2020).

⁴³⁴ *Idem.* en art. IV.

⁴³⁵ Convenio de Cooperación Interinstitucional, *supra* nota 433, en Art. III. Véase también CICR Entrevista en Honduras, *supra* nota 272; Entrevista con Jose Suazo, Presidente, Comité de Familiares de Migrantes Desaparecidos del Centro de Honduras ("COFAMICENH"), en La Paz, Honduras (26 de febrero de 2017) [*Entrevista COFAMICENH*].

⁴³⁶ Entrevista Ayestas, *supra* nota 66.

⁴³⁷ Entrevista COFAMICENH, *supra* nota 435; Entrevista de Viernes por la Mañana, *supra* nota 393.

⁴³⁸ Se han formado varios colectivos de familiares para ayudar a los miembros de la familia que tienen seres queridos desaparecidos en el extranjero. Son: el Comité de familiares de Camasca; el Comité de Familiares de Migrantes de Cedros; el Comité de Familiares de Migrantes de Choluteca; el Comité de Familiares de Colomocagua; el Comité de Familiares de Namacigüe, el Comité de Familiares La Guadalupe; el Comité de Familiares de Las Ánimas; el Comité de Familiares de Goascorán, el Comité de Familiares de Migrantes de Nacaome; and el Comité de Familiares de Tegucigalpa (Red COMIFA).

mediante entrevistas casa por casa, preguntando a las familias si tenían algún familiar desaparecido.⁴³⁹ Dado que se trata de una iniciativa privada, que no se puede llevar a cabo en todas las comunidades de Honduras, la base de datos está inevitablemente incompleta. COFAMIPRO también recibe datos de familiares de personas desaparecidas que voluntariamente acuden a ellos en busca de apoyo.⁴⁴⁰ COFAMICENH recopila datos de manera similar: o los miembros de la familia se acercan al colectivo para registrar una persona desaparecida, o los miembros de COFAMICENH viajan a diferentes pueblos para determinar si los lugareños saben de personas desaparecidas.⁴⁴¹ Estas bases de datos contienen los nombres de los familiares desaparecidos, y proporcionan guías para los miembros del colectivo familiar que viajan a México en busca de los desaparecidos.⁴⁴² COFAMICENH tenía una lista de 32 personas de su comunidad en La Paz; COFAMIPRO reportó 592 o más personas.⁴⁴³ En ausencia de una base de datos completa, nadie conoce el número exacto de migrantes hondureños que han desaparecido. Sin embargo, cuando se le preguntó por qué no se utilizaron los datos de los colectivos familiares para compilar dicha lista, familiares dijeron que el gobierno nunca buscó esta información de los colectivos.⁴⁴⁴

COFAMIPRO describió cómo los familiares buscan a sus seres queridos desaparecidos.⁴⁴⁵ La dirección de COFAMIPRO elige a las personas dentro de la organización que pueden realizar los difíciles viajes de búsqueda a México en función de su condición física y edad, entre otros factores.⁴⁴⁶ Las búsquedas se denominan "Caravanas de madres", aunque los padres y hermanos suelen ir también.⁴⁴⁷ Las caravanas siguen las rutas migratorias a través de México, buscando refugios para migrantes, hospitales y cárceles en busca de seres queridos desaparecidos.⁴⁴⁸ Estas búsquedas a menudo no son fructíferas. Aun así, las

⁴³⁹ Entrevista de Viernes por la mañana, *supra* nota 393.

⁴⁴⁰ *Ídem.*

⁴⁴¹ Entrevista COFAMICENH, *supra* nota 435.

⁴⁴² Entrevistas Familiares, *supra* nota 353.

⁴⁴³ Entrevista COFAMICENH, *supra* nota 435. Véase también, Entrevista de Viernes por la Mañana, *supra* nota 393.

⁴⁴⁴ Entrevista COFAMICENH, *supra* nota 435.

⁴⁴⁵ Entrevistas Familiares, *supra* nota 353.

⁴⁴⁶ *Ídem.*

⁴⁴⁷ *Ídem.* Los términos "caravanas de madres" y "caravanas de búsqueda" se utilizaron indistintamente en las entrevistas en Honduras.

⁴⁴⁸ *Ídem.*

búsquedas llaman la atención sobre el problema y brindan a los familiares la oportunidad de participar en la búsqueda activa de información. Una madre describió su experiencia al buscar a su hija desaparecida en México: "Lloré en la caravana. Aunque la sentía viva, lloré al ver a todos esos migrantes. Fuimos a las cárceles, fuimos a los burdeles. Vi a todos esos migrantes que sufren, usan drogas, y yo me compadezco de ellos".⁴⁴⁹

Los colectivos familiares también brindan apoyo legal y "sociopsicológico" gratuito a las familias, muchas de las cuales se quedan con niños que mantener y sin ingresos.⁴⁵⁰ Una madre le da crédito a COFAMIPRO por ayudarla a mantener la custodia de sus siete nietos, así como por ayudar a uno de ellos a obtener una educación más allá del tercer grado.⁴⁵¹ Otra madre le describió el beneficio del trabajo de la organización: "He recibido mucho apoyo psicológico. Pensé que me estaba volviendo loca, y pensé que me iba a morir. Y me dieron todo el apoyo. Ahora he recuperado toda mi fuerza".⁴⁵²

2. Organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales

Algunas organizaciones internacionales ("OI") y organizaciones no gubernamentales (ONG's) también abogan y están creando conciencia sobre el problema de los migrantes desaparecidos. En 2014, el CICR en Honduras creó un Grupo de migrantes desaparecidos.⁴⁵³ Este Grupo de Trabajo fue un intento del CICR de reunir a todos los actores que trabajan en el tema de las desapariciones de migrantes, incluidos COFAMIPRO y COFAMICENH.⁴⁵⁴ Las ONG involucradas en el grupo de trabajo incluyen: el CICR, las Hermanas Scalabrinianas; FJEDD; y el EAAF.⁴⁵⁵ Las agencias gubernamentales involucradas con temas de migración y migrantes, así como personas desaparecidas, incluyen: el Ministerio de Relaciones Exteriores de Honduras; el Director de la Policía de Investigaciones; la Policía Nacional; el Ministerio de Derechos Humanos y Justicia; Defensoría del Pueblo de la

⁴⁴⁹ Entrevistas Familiares, *supra* nota 353.

⁴⁵⁰ *Ídem.*

⁴⁵¹ *Ídem.*

⁴⁵² *Ídem.*

⁴⁵³ CICR Entrevista en Honduras, *supra* nota 272.

⁴⁵⁴ *Ídem.*

⁴⁵⁵ Véase, SUORE MISSIONARIE DI SAN CARLO BORROMEO, SCALABRINIANE, <http://www.scalabriniane.org/>. (consultado el 15 de diciembre de 2020). (Las hermanas Scalabrinianas son una Congregación de Hermanas fundada en 1895. Su misión fundacional es ayudar a los migrantes. En Honduras, las Hermanas Scalabrinianas ayudan a los migrantes retornados).

Comisión Nacional de Derechos Humanos; Procuraduría General de la República; MAE que se ocupa de la migración de la PGR de México; y el *Registro Nacional de Personas*.⁴⁵⁶ Los objetivos del Grupo de Trabajo son: (1) optimizar la búsqueda de migrantes desaparecidos; (2) crear un registro de personas desaparecidas; y (3) identificar una ruta oficial y segura tanto para que los migrantes la sigan como para que los miembros de la familia busquen a sus familiares desaparecidos.⁴⁵⁷

El Registro es de particular importancia. Como se señaló anteriormente, los colectivos familiares han estado creando de forma independiente registros de seres queridos desaparecidos.⁴⁵⁸ El CICR ha creado un formulario de registro unificado (el "formulario"), a través del cual los familiares y otras personas pueden documentar a sus seres queridos desaparecidos.⁴⁵⁹ El CICR también ha realizado capacitaciones para colectivos familiares sobre cómo llenar el formulario e informó que los colectivos familiares lo están utilizando para registrar a los migrantes desaparecidos en el Registro.⁴⁶⁰

ONG's impulsaron la creación de la Ley de Migración de Honduras. Antes de 2010, las Hermanas Scalabrinianas, una orden católica fundada para ayudar a los migrantes que ha estado activa en Honduras desde 1991, junto con los colectivos familiares y FONAMIH, abogaron por una ley de protección de migrantes similar a la Ley de Víctimas de México.⁴⁶¹ En última instancia, la ley que se aprobó en 2013, la Ley de Migración Hondureña, no fue tan amplia como esperaban los defensores, pero incluyó un fondo para las familias, el FOSMIH, como se mencionó anteriormente. Las Hermanas Scalabrinianas mencionaron su principal decepción con la ley fue la falta de protección a los hondureños retornados en el país, ya que la Ley se enfoca en proteger a los hondureños en el exterior.⁴⁶²

⁴⁵⁶ CICR Entrevista en Honduras, *supra* nota 272.

⁴⁵⁷ *Ídem*. La creación por parte del CICR de una ruta "oficial" para que los migrantes la sigan es controvertida, dada la condición de indocumentados de los hondureños que migran a través o hacia otro país. El CICR justifica la creación de esta ruta por la aceptación general de que las personas seguirán emigrando en masa desde Honduras, debido a los factores de empuje e independientemente del peligro. La publicidad de una ruta oficial pretende hacer más seguro el viaje para los migrantes.

⁴⁵⁸ Entrevista COFAMICENH, *supra* nota 435; Entrevistas Familiares, *supra* nota 353.

⁴⁵⁹ Entrevista CICR en Honduras, *supra* nota 272.

⁴⁶⁰ *Ídem*.

⁴⁶¹ Entrevista hermana Lydia, *supra* nota 358.

⁴⁶² *Ídem*.

3. Mecanismos nacionales e impulso de la cooperación regional

En respuesta a las recomendaciones del Comité de Trabajadores Migrantes en 2016, Honduras estableció la Mesa de Migrantes Desaparecidos en 2018 (“Mesa”) para operacionalizar el cumplimiento estatal de cuatro recomendaciones dadas por el Comité. Uno de los principales temas cubiertos por la Mesa fue la desaparición de migrantes hondureños. Para septiembre de 2018, la Mesa, en colaboración con el Equipo Forense Argentino, documentó más de 496 casos de desapariciones presentados por 460 familias. La Mesa también identificó treinta y siete restos en total hasta septiembre de 2018, cinco de los cuales pertenecían a migrantes hondureños desaparecidos. Además, de los 37 restos encontrados, siete estaban ubicados en los Estados Unidos y once en México. Gracias a los esfuerzos de la Mesa, 46 migrantes fueron encontrados con vida. La Mesa también está trabajando con la Conferencia Regional de Migración para intercambiar mejores prácticas y aumentar la cooperación entre los Estados miembros para recopilar información.⁴⁶³

Estos esfuerzos demuestran que en Honduras se ha prestado más atención a las desapariciones en los últimos años. Sin embargo, Honduras no puede hacer esto solo. El Comité de Desapariciones Forzadas de la ONU, el Ministerio de Relaciones Exteriores de Honduras y las organizaciones de la sociedad civil hondureñas han estado pidiendo más y más estrecha cooperación regional.⁴⁶⁴

D. Desafíos y lagunas para abordar las desapariciones de migrantes

Honduras, al igual que México, tiene la responsabilidad de hacer cumplir sus derechos y los tratados regionales e internacionales que ha ratificado. Los tratados forman parte del derecho interno de Honduras tan pronto como son ratificados.⁴⁶⁵ En casos de conflicto entre el derecho interno y los tratados y / o convenciones, prevalecen los tratados y convenciones.

⁴⁶³ SECRETARÍA DE DERECHOS HUMANOS, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Honduras 2018, mayo 2019, <https://www.sedh.gob.hn/odh/publicaciones/informes/267-informe-sobre-la-situacion-de-los-derechos-humanos-en-honduras-2018/file>.

⁴⁶⁴ Ministerio Público integra Mesa de trabajo para la búsqueda de personas desaparecidas, Ministerio Público, 27 de marzo del 2019, <https://www.mp.hn/index.php/author-login/132-marzo2019/4047-ministerio-publico-integra-mesa-de-trabajo-para-la-busqueda-de-personas-desaparecidas> (“Los acuerdos y el refuerzo de los mecanismos de localización de personas y la atención oportuna a sus familiares en toda la región permitirán la creación de un registro unificado en la búsqueda de personas desaparecidas”).

⁴⁶⁵ Constitución de la Republica de Honduras, *supra* nota 403 (“Los Tratados Internacionales celebrados por Honduras con otros Estados, una vez que entran en vigor, forman parte del derecho interno.”).

1. Ley hondureña

Si bien el Código Penal hondureño proporciona una definición de desaparición forzada, el nuevo código no se ajusta plenamente a la CPED. Primero, la definición de desaparición forzada en el nuevo Código es limitada. En lugar de especificar las actividades que conducen a desapariciones forzadas, como "el arresto, la detención, el secuestro o cualquier otra forma de privación de libertad", como se enumeran en la definición de la CPED, el nuevo código simplemente enlista "privación de la libertad".⁴⁶⁶ En segundo lugar, la definición de la CPED no impone la "pena más severa" al delito de desaparición forzada, como se recomienda por el Comité en 2018.⁴⁶⁷ En tercer lugar, de conformidad con el artículo 7 (2) de la CPED, se deben aplicar circunstancias atenuantes a las penas cuando los implicados en un caso de desaparición forzada (1) den a conocer a la persona desaparecida con vida, (2) permitan esclarecer los casos de desaparición forzada, o (3) identificar a los autores de una desaparición forzada. El nuevo Código omite la tercera circunstancia atenuante enumerada por la CPED mencionada anteriormente (identificación de los autores). Además, el nuevo Código no contiene disposiciones específicas que regulen el enjuiciamiento de funcionarios cuando estén implicados en una desaparición forzada y deben ser considerados penalmente responsables. El Código agrega que se debe aplicar una pena de 20 a 25 años cuando los funcionarios públicos estén involucrados en una desaparición forzada, pero no describe los actos delictivos subyacentes o los elementos del(los) delito (s) que deben enjuiciarse.⁴⁶⁸

El lenguaje relativo a la jurisdicción extraterritorial en el artículo 9 (3) del nuevo Código Penal es permisivo en lugar de obligatorio. El artículo 9 (3) repite el artículo 9 (1) (c) de la CPED, en lugar de obligar a las autoridades hondureñas a ejercer jurisdicción sobre las desapariciones en el extranjero. La adición de esta disposición jurisdiccional extraterritorial

⁴⁶⁶ *Compárese* CÓDIGO PENAL (2017), *supra* nota 395, en art. 333-A con CPED, en art. 2.

⁴⁶⁷ Observaciones Finales sobre Honduras 2018, *supra* nota 16.

⁴⁶⁸ Observaciones Finales sobre Honduras 2018, *supra* nota 16. *Compárese* CPED, art. 6(1)(b) (en el que se considera penalmente responsable a un superior que (i) "sabía, o ignoró conscientemente la información que indicaba claramente, que los subordinados bajo su autoridad y control efectivos estaban cometiendo o estaban a punto de cometer un delito de desaparición forzada; (ii) ejercía la responsabilidad y el control efectivos de las actividades relacionadas con el delito de desaparición forzada; y (iii) no tomó todas las medidas necesarias y razonables a su alcance para prevenir o reprimir la comisión de una desaparición forzada o para someter el asunto a las autoridades competentes para su investigación y enjuiciamiento"), con CÓD. PEN. art. 9 (Hond. 2019) (cuando el delito es llevado a cabo por un funcionario público...la pena para ese actor es de 20 a 25 años, que es más que la pena para los no funcionarios [15-20 años]).

discrecional es un paso en la dirección correcta, pero no es suficiente. Si bien es consistente con la CPED, tal lenguaje permisivo no incitará a las autoridades hondureñas a ejercer jurisdicción sobre desapariciones forzadas en el extranjero y les exigirá que amplíen sus esfuerzos diplomáticos con sus contrapartes extranjeras para investigar. Se informa a las autoridades que pueden ejercer jurisdicción y no serán sancionadas por negarse a hacerlo.

El Título II, Capítulo II, Artículo 24 de la Sección B que aclara el funcionamiento del FOSMIH, permite la distribución de algunos fondos a las familias cuyos familiares desaparecieron y fueron encontrados muertos en el exterior. En tales casos, la familia puede ser elegible para una evaluación socioeconómica para recibir fondos solo cuando "el fallecido fue reportado como desaparecido o ausente por un mínimo de cinco años antes del descubrimiento", o "el caso fue debidamente documentado a través de una búsqueda y reconocimiento forense".⁴⁶⁹ Una vez más, la familia solo puede recuperar fondos si el familiar es encontrado *fallecido*. Además, el familiar debe haber estado desaparecido o ausente por un mínimo de cinco años, lo que significa que la familia tiene que esperar cinco años para ser elegible para obtener fondos de FOSMIH, que es un largo tiempo para las familias que enfrentan un estrés económico y psicológico severo, particularmente si el ser querido fallecido era el sustento principal.

En consecuencia, de acuerdo con la Ley de Migración de Honduras de 2014, una familia que sufre la desaparición de un familiar que no ha sido localizado no es elegible para recibir reparación por parte del FOSMIH. Las familias hondureñas que desconocen la suerte o el paradero de su familiar desaparecido quedan, por tanto, sin reparaciones adecuadas, que bajo la CPED es una violación de las obligaciones de los Estados. Unos meses después de la promulgación de la Sección B, el Comité sobre Desapariciones Forzadas expresó su preocupación "porque la legislación nacional no prevé un sistema de reparación integral".⁴⁷⁰ Además, la Sección B establece los procedimientos para la repatriación de restos, pero carece

⁴⁶⁹ Sección B, *supra* nota 417, en Tit. I, c. 2, art. 24 (énfasis añadido en el texto).

⁴⁷⁰ Observaciones Finales sobre Honduras, *supra* nota 16, en ¶ 36. Véase también, Entrevista Casa Alianza, *supra* nota 386 ("El [dinero del FOSMIH], en lugar de ir a la gente a la que va destinado, se queda en manos de los políticos... El público sólo ve un 30% del dinero que va destinado a nosotros. Hay grandes lagunas en cuanto a la ley de protección y a cómo se aplica [la ley]").

de una disposición exigiendo que el manejo de los restos y la devolución a las familias se realice de *manera respetuosa*.

2. Gobierno

En general, cuando un familiar de una persona desaparecida quiere iniciar una investigación, tiene tres opciones: (1) presentar una denuncia o reclamo a través de la Policía Nacional de Honduras, que luego puede presentar la denuncia de una persona desaparecida ante INTERPOL; (2) presentar una reclamación ante el Ministerio de Relaciones Exteriores; y / o (3) presentar un reclamo en México ante la FGR, lo que le brinda al familiar acceso inmediato al MAE.⁴⁷¹

Si bien es alentador que existan estas opciones, los entrevistados para este informe afirmaron que las opciones no están claras y dudaron de su efectividad. Las familias buscan habitualmente ayuda de los colectivos familiares, que ayudan a las personas a completar el formulario correspondiente y las dirigen a una o más de las tres opciones para denunciar a un familiar desaparecido.⁴⁷² Sin embargo, cada una de estas opciones adolece de deficiencias.

En primer lugar, la presentación de un informe de persona desaparecida ante el Ministerio de Relaciones Exteriores a menudo resulta en demoras y falta de respuesta.⁴⁷³ Un integrante de COFAMICENH manifestó que pasaron 18 meses después de realizar una solicitud al Ministerio de Relaciones Exteriores para recibir los cuerpos de sus familiares.⁴⁷⁴ Los colectivos familiares informaron en entrevistas que necesitan un proceso mucho más accesible y receptivo para facilitar la comunicación entre las familias y el Ministerio. Si bien CONADEH podría ser un vínculo entre las familias y el Ministerio, los colectivos familiares afirmaron tener poca confianza en el trabajo de la agencia, debido a la falta de respuesta de CONADEH a solicitudes anteriores.⁴⁷⁵ Durante su entrevista, José Suazo, cuyo hermano Mauricio estaba entre los 48 migrantes cuyos torsos fueron encontrados en Cadereyta, Nuevo León, describió las dificultades para conseguir que el cuerpo de Mauricio regresara a su

⁴⁷¹ HOND. CONST. art. 18 (Hond. 1983); CICR Entrevista en Honduras, *supra* nota 272; para los detalles, véase *infra* Ch. V(C)(4).

⁴⁷² HOND. CONST. art. 18 (Hond. 1983); CICR Entrevista en Honduras, *supra* nota 272.

⁴⁷³ Entrevista COFAMICENH, *supra* nota 435.

⁴⁷⁴ *Ídem*.

⁴⁷⁵ *Ídem.*; Entrevista con Ricardo Lopez, Abogado, Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (“CONADEH”), en Tegucigalpa, Honduras (2 de marzo del 2017) [*Entrevista CONADEH*].

familia. El cuerpo de Mauricio fue encontrado a 200 kilómetros de la frontera con McAllen, Texas. La familia Suazo entregó su ADN al EAAF, que coincidió positivamente con uno de los torsos encontrados en Cadereyta. En diciembre de 2012, notificaron a la Secretaría de Relaciones Exteriores de Honduras (“La Cancillería”), solicitando la repatriación del cuerpo de su hermano. El gobierno hondureño aseguró a las familias que atenderían la solicitud sin demora. Sin embargo, pasaron 27 meses después del asesinato de Mauricio para que su cuerpo fuera repatriado. La familia lo recibió el 22 de junio de 2014.⁴⁷⁶

No todas las familias han sido tan "afortunadas" como los Suazos. Las familias han informado haber recibido restos que no corresponden a su familiar desaparecido. Una familia estaba esperando por los restos de un familiar masculino y recibieron el torso de una mujer, otra familia estaba esperando el cuerpo de su hijo pequeño y recibió los restos de un anciano.⁴⁷⁷ Más de cinco años después, los Suazos solo tienen el torso de su hermano. Todavía están luchando contra el gobierno mexicano para obtener el faltante de sus restos.⁴⁷⁸ Además, ninguna de las familias ha recibido reparación por parte de los gobiernos mexicano o hondureño.⁴⁷⁹

Segundo, denunciar a un migrante desaparecido a través de INTERPOL también presenta problemas importantes. Para presentar una denuncia ante INTERPOL, el familiar debe primero presentar una denuncia ante la Policía Nacional de Honduras.⁴⁸⁰ La Policía Nacional debe concluir que la persona denunciada no se encuentra dentro del territorio hondureño antes de trasladar la investigación a INTERPOL.⁴⁸¹ Este proceso puede ocasionar un retraso significativo en la investigación de las familias que ya saben que la persona desaparecida no se encuentra dentro del territorio hondureño. El problema se agrava por la falta de confianza en la Policía Nacional.⁴⁸² Otro factor de disuasión importante es que las familias saben, o se les advierte que, si un migrante se encuentra en un país extranjero, las autoridades

⁴⁷⁶ Entrevista COFAMICENH, *supra* nota 435.

⁴⁷⁷ *Ídem*.

⁴⁷⁸ *Ídem*.

⁴⁷⁹ *Ídem*.

⁴⁸⁰ Entrevista CICR en Honduras, *supra* nota 272.

⁴⁸¹ *Ídem*.

⁴⁸² Véase, *Los Desaparecidos de México: El persistente costo de una crisis ignorada*, HUMAN RIGHTS WATCH 35 (2013), <https://www.hrw.org/es/report/2013/02/20/los-desaparecidos-de-mexico/el-persistente-costo-de-una-crisis-ignorada>.

gubernamentales lo entregarán a las autoridades migratorias, quienes arrestarán, posiblemente detendrán y deportarán al individuo a Honduras.⁴⁸³

En primer lugar, el CICR señaló que pasar por la Policía Nacional presenta dos grandes dificultades.⁴⁸⁴ Primero, como se señaló, los hondureños no confían en la Policía Nacional.⁴⁸⁵ Según Migdonia Ayestas, directora del Observatorio de la Violencia en Honduras, la Policía Nacional era en sí misma "parte del problema, no la solución".⁴⁸⁶ Ellos "traficaban con drogas ... y se enriqueció ilícitamente".⁴⁸⁷ La Policía Nacional se ha reestructurado en los últimos años, y miles de agentes han sido destituidos y procesados penalmente. Sin embargo, la organización independiente de derechos humanos, Observatorio de la Violencia, informó que el programa de reestructuración no ha sido adecuado para combatir la impunidad y la mayoría de los hondureños siguen siendo escépticos con la policía.⁴⁸⁸

En segundo lugar, la Policía Nacional solo está obligada a presentar la denuncia de una persona desaparecida ante INTERPOL después de que determine definitivamente que la persona no se encuentra en Honduras, lo que puede demorar mucho tiempo.⁴⁸⁹ Presentar un reclamo ante el Ministerio de Relaciones Exteriores también puede ser un proceso largo, y los colectivos familiares no reportaron un solo éxito por esa vía.⁴⁹⁰ La última opción es la FGR mexicana. El CICR se mostró optimista de que la FGR mexicana demostraría ser un proceso más productivo.⁴⁹¹ Sin embargo, al igual que con otros no mexicanos, las familias hondureñas a menudo no pueden obtener visas para viajar a México, y mucho menos pagar el costo de viajar allí, especialmente porque la mayoría de las personas que migran provienen de familias pobres. Las familias también denuncian que no se les permite acceder a los informes de las investigaciones realizadas en México desde su país de origen. "La FGR se ha mostrado particularmente cerrada a explorar alternativas donde las familias no tengan que

⁴⁸³ Entrevistas Familiares, *supra* nota 353.

⁴⁸⁴ Entrevista CICR en Honduras, *supra* nota 272.

⁴⁸⁵ *Ídem*.

⁴⁸⁶ El Observatorio de la Violencia es una organización independiente que recopila, analiza y publica estadísticas sobre delitos violentos. Véase, Entrevista Ayestas, *supra* nota 66.

⁴⁸⁷ Véase Entrevista Ayestas, *supra* nota 66.

⁴⁸⁸ *Ídem*.

⁴⁸⁹ Entrevista CICR en Honduras *supra* nota 272.

⁴⁹⁰ *Ídem*. Véase, Entrevista COFAMICENH, *supra* nota 435; Entrevistas Familiares, *supra* nota 353.

⁴⁹¹ Entrevista CICR en Honduras, *supra* nota 272.

viajar a México para ver documentos, informes o evidencias de sus investigaciones".⁴⁹² No existe una base de datos electrónica a la que las familias puedan acceder al seguimiento de información fuera de México, particularmente no desde sus hogares. Además, ninguna ley exige que se establezca una base de datos accesible. Esto significa que los familiares tienen que viajar en persona a la Ciudad de México si quieren ver informes o evidencias de las investigaciones o saber qué avances se han hecho en la búsqueda de sus seres queridos. Las organizaciones legales que trabajan en representación de los colectivos familiares han tenido que emprender acciones solicitando acceso a los informes de las investigaciones. La mayoría de las familias afectadas no pueden participar en las investigaciones que realiza la FGR mexicana para localizar a sus familiares.⁴⁹³

Uno de los principales pasos del gobierno fue la aprobación de la Ley de Migración Hondureña y el Fondo FOSMIH, como se señaló.⁴⁹⁴ El Fondo ha facilitado la repatriación de 64 hondureños y ha comprado equipo quirúrgico.⁴⁹⁵ A pesar de esto, tanto el Comité de Familiares de Migrantes Desaparecidos del Centro de Honduras ("COFAMICENH") como el Comité de Familiares de Migrantes Desaparecidos del Progreso ("COFAMIPRO"), dos grupos de familiares de hondureños desaparecidos, denunciaron importantes obstáculos en la obtención de dinero del fondo. Entre los requisitos para obtener una compensación del fondo o para que el gobierno pague los costos de devolución de cuerpos o restos, es que la familia de la víctima se someta a una evaluación socioeconómica para asegurarse de que realmente necesita asistencia.⁴⁹⁶ Esto se puede completar: a través del alcalde local, o a través de CONADEH.⁴⁹⁷

CONADEH es un organismo dentro del *Consejo Nacional para la Protección al Hondureño Migrante* ("CONAPROHM").⁴⁹⁸ El personal de CONADEH explicó que las personas pueden

⁴⁹² El Acceso a La Justicia Para Personas Migrantes en México: Un derecho que existe sólo en el papel, Julio 2017, pág. 34, <http://fundar.org.mx/mexico/pdf/Accesoalajusticia2017.pdf>.

⁴⁹³ El Acceso A La Justicia Para Personas Migrantes En México, *supra* nota 492.

⁴⁹⁴ Véase *infra* Ch. VI (B)(2).

⁴⁹⁵ Informe Inicial de Honduras en 2006, Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares, en ¶ 10, U.N. Doc. CMW/C/HND/1 (28 de abril del 2016).

⁴⁹⁶ Entrevista de Viernes por la Mañana, *supra* nota 393.

⁴⁹⁷ Entrevista COFAMICENH, *supra* nota 435; Entrevista CONADEH, *supra* nota 475.

⁴⁹⁸ CONADEH fue la única agencia gubernamental que accedió a una entrevista con el grupo de investigación de la IHRC en Honduras. Entrevista CONADEH, *supra* nota 475.

presentar denuncias para exigir investigaciones sobre la desaparición de su familiar.⁴⁹⁹ Una vez que se presentan las reclamaciones ante CONADEH, la información se incluye en la base de datos nacional.⁵⁰⁰ Las reclamaciones se pueden presentar por teléfono, correo electrónico, en persona en una de sus oficinas -CONADEH tiene oficinas en los dieciocho departamentos de Honduras- o con el teléfono móvil de CONADEH ómnibus, que realiza visitas de campo a comunidades de diferentes zonas del país.⁵⁰¹

A pesar de estas afirmaciones, ningún colectivo familiar parecía saber mucho sobre las funciones de CONADEH. Ninguna de las familias u organizaciones entrevistadas creía que pudieran presentar una solicitud directamente a CONADEH.⁵⁰² Uno de los colectivos familiares no mencionó a CONADEH en absoluto como un medio para hacer reclamos y otro dijo que sus miembros habían presentado reclamos a través de CONADEH y no escuchó nada.⁵⁰³ Por lo tanto, el proceso de reclamos de CONADEH no parece ser efectivo o no se ha hecho accesible a las familias.

En cuanto a la solicitud a través de los alcaldes locales para calificar para la evaluación de ingresos, los colectivos familiares informaron que esto es totalmente discrecional en las oficinas de los alcaldes. Los alcaldes locales deciden por sí mismos si quieren verificar que las familias cumplan con los criterios económicos para permitir que reciban ayuda del gobierno; no parece existir el requisito de que los alcaldes faciliten el proceso de obtención de fondos.⁵⁰⁴ Todas las familias entrevistadas estaban en situación de pobreza y deberían haber cumplido fácilmente con los requisitos económicos para calificar para el fondo.

⁴⁹⁹ Entrevista CONADEH, *supra* nota 475.

⁵⁰⁰ *Ídem.*

⁵⁰¹ *Ídem.*

⁵⁰² *Ídem. Véase también*, Entrevista Casa Alianza, *supra* nota 100 ("El problema es que el liderazgo del gobierno es muy débil porque ha perdido credibilidad. Porque la voluntad política es casi inexistente. Muchas instituciones se politizan. Así que, en lugar de tener un psicólogo muy preparado, tienes un activista político en ese puesto. Creo que todos tenemos un corazón político. Pero el trabajo humanitario que se realiza debe estar por encima de cualquier partido político del que se forme parte. Debes contar con las personas más calificadas; no importa si son ateos o musulmanes. Debes dar a la sociedad lo mejor. [Para arreglar esto,] hay que trabajar con la gente, formarla, prepararla").

⁵⁰³ Entrevista COFAMICENH, *supra* nota 435; Entrevista de Viernes por la Mañana, *supra* nota 493. *Véase también*, Entrevista Casa Alianza, *supra* nota 100 ("Lo ideal sería que el gobierno fuera el líder [del Grupo de Trabajo] y diera órdenes a las OSC, pero si no hay un liderazgo fuerte del gobierno, entonces todas las OSC trabajan por su cuenta").

⁵⁰⁴ Entrevista COFAMICENH, *supra* nota 435.

CONADEH también admitió que la ley hondureña no ofrece muchas opciones legales para los migrantes desaparecidos y sus familias.⁵⁰⁵ Ricardo López, un abogado de CONADEH, dijo que la agencia está involucrada en una revisión en curso de la legislación migratoria nacional que puede conducir a mejoras en la protección de los derechos de los migrantes y sus familias.⁵⁰⁶

3. Falta de coordinación entre Honduras y México

Honduras y México están obligados por diversos acuerdos y sus obligaciones en virtud de los tratados de la CPED y la CFDP de cooperar para abordar las desapariciones forzadas. Sin embargo, cada una de las tres opciones para que las familias denuncien a los familiares desaparecidos son defectuosas, principalmente como resultado de la falta de cooperación intergubernamental entre los dos países.

Según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía de México, hubo más de 64,000 mexicanos secuestrados en 2016, pero este número no incluye a los migrantes, y no hay un número oficial disponible para migrantes desaparecidos en México.⁵⁰⁷ Aunque existe un acuerdo generalizado de que se necesita con urgencia un método para mantener una lista completa de hondureños en México, las familias prefieren que dicha lista sea compilada por organizaciones no gubernamentales (como el CICR), ya que no confían en los gobiernos de Honduras o México.⁵⁰⁸ Tal lista avanzaría significativamente en los procesos de investigación.⁵⁰⁹ Sin embargo, como señala FJEDD, una base de datos por sí sola no es garantía suficiente para la búsqueda e investigación; debe existir un protocolo de seguimiento y un método para garantizar la integridad de la información utilizada durante las investigaciones.⁵¹⁰

⁵⁰⁵ Entrevista CONADEH, *supra* nota 475.

⁵⁰⁶ *Ídem*.

⁵⁰⁷ *Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2016 7*, INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFÍA, (septiembre 2016), https://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_09_04.pdf.

⁵⁰⁸ *Véase*, Entrevista COFAMICENH, *supra* nota 435; Entrevistas Familiares, *supra* nota 353; y Entrevista Casa Alianza, *supra* nota 100.

⁵⁰⁹ Informe FJEDD, *supra* nota 173, pág. 15.

⁵¹⁰ *Ídem*.

La falta de coordinación intergubernamental se ve agravada por la superposición y confusión de las jurisdicciones de investigación entre las autoridades mexicanas pertinentes, lo que provoca un cambio de responsabilidad y una inercia investigativa.⁵¹¹ A pesar de los avances que el gobierno federal mexicano ha dado para abordar el tema de las desapariciones forzadas de personas migrantes, varios gobiernos estatales se han negado a reconocer el hecho de que los migrantes han desaparecido en su territorio.⁵¹² El gobierno hondureño también se muestra redundante a abordar completamente el problema por una variedad de razones.⁵¹³ Expertos y ONG's informan que cuando políticamente hay poco en juego para ellos, el gobierno hondureño prácticamente no hará ningún esfuerzo para ayudar a las familias de los migrantes.⁵¹⁴ Dado que la mayoría de las familias de los migrantes son pobres, están marginadas y carecen de influencia política, no tienen una voz fuerte para forzar el cambio a través del proceso político.

El CICR, entre otras organizaciones internacionales que trabajan en el tema, afirmó que se enfrenta a importantes límites cuando se trata de agencias gubernamentales. Por ejemplo, el CICR solicitó que la FGR se uniera al grupo de trabajo, pero la FGR, obviamente, un actor esencial, no ha aceptado la invitación.⁵¹⁵ A pesar de su papel de facilitador del Grupo de Trabajo, el CICR no ha podido presionar a los actores gubernamentales para que cumplan los compromisos que acordaron durante las reuniones del Grupo de Trabajo.⁵¹⁶

Como señala Ubaldo Herrera, Director de Programas de Casa Alianza: "Las organizaciones de la sociedad civil vienen a las reuniones [del Grupo de Trabajo] y traen muchos de los problemas a la mesa. Todos estamos de acuerdo en que tenemos que hacer algo, pero el

⁵¹¹ Véase *infra* Ch. V(D) (3)-(4).

⁵¹² Entrevista con Federico Garza Ramos, Titular de la Unidad de Derechos Humanos del Ejecutivo, en Saltillo, México (20 de octubre de 2015).

⁵¹³ Véase, Entrevista de Viernes por la Mañana, *supra* nota 493; Entrevistas Familiares, *supra* nota 353; y Entrevista COFAMICENH, *supra* nota 435.

⁵¹⁴ Entrevista de Viernes por la Mañana, *supra* nota 493.

⁵¹⁵ Entrevista CICR en Honduras, *supra* nota 272.

⁵¹⁶ *Ídem*. El CICR afirmó que sólo puede pedir a los actores gubernamentales que confirmen las tareas que acordaron en las reuniones del grupo de trabajo.

problema son estos acuerdos están operativos. Puedo sentarme a la mesa y estar de acuerdo con ustedes en algo, pero eso no significa que no va a pasar nada en el campo...⁵¹⁷

E. Conclusiones y recomendaciones para Honduras

1. Honduras debe establecer e implementar plenamente un marco legal integral para proteger los derechos de los hondureños que han desaparecido.

1.1. Honduras debe asegurar que su definición de "desaparición forzada" sea consistente con la definición de la CPED, y hacer un esfuerzo serio para satisfacer los derechos de los migrantes desaparecidos haciendo valer la jurisdicción sobre las desapariciones en el extranjero en estrecha cooperación con sus contrapartes extranjeras.

1.2. Honduras debe tener definiciones consistentes de "desaparecido", "ausente" y "desaparecido por la fuerza" en sus Códigos Civil y Penal nacionales, tanto a nivel local como nacional, de acuerdo con la definición de CPED y el MAE. Honduras debe reformar la definición del Código Civil de persona desaparecida para alinearla con la definición de desaparición según CPED y CFDP. Declarar a una persona "ausente" no genera los mismos deberes de investigar que etiquetar a la persona como "desaparecida". Este pequeño cambio permitiría a muchas más familias iniciar búsquedas para encontrar a sus seres queridos.

1.3. La Ley de Migración Hondureña debe exigir al gobierno hondureño obligaciones más positivas para encontrar migrantes desaparecidos en el extranjero. El gobierno hondureño debe cooperar con otros actores regionales para asegurar que se esté haciendo todo lo posible para investigar las desapariciones de sus ciudadanos en el exterior, y que las familias de los migrantes desaparecidos reciban las respuestas que tan desesperadamente buscan.

⁵¹⁷ Entrevista Casa Alianza, *supra* nota 100 ("Lo ideal sería que el gobierno fuera el líder [del Grupo de Trabajo] y diera órdenes a las OSC, pero si no hay un liderazgo fuerte del gobierno, entonces todas las OSC trabajan por su cuenta").

2. Honduras debe trabajar en estrecha colaboración con las familias de los desaparecidos y las ONG's que representan a las familias para aumentar el acceso a los procesos de denuncia y mejorar las investigaciones de las desapariciones.

2.1. Honduras debe establecer rutas institucionales claras para la presentación de una denuncia, incluida la designación de funcionarios gubernamentales específicos responsables de manejar las desapariciones. Las instituciones del Estado hondureño que normalmente reciben denuncias de desapariciones, como la Policía Nacional y la Fiscalía Nacional, deben iniciar inmediatamente una investigación una vez radicada la denuncia, y enviar el caso denunciado o aviso de desaparición al representante del MAE o al MAE directamente, así como a INTERPOL.

2.2. Las autoridades hondureñas deben hacer todos los esfuerzos necesarios y razonables para garantizar que las comunidades con poco o ningún acceso a la Policía Nacional, la Fiscalía Nacional o el representante de país del MAE tengan la oportunidad de denunciar fácilmente una desaparición sin obstáculos burocráticos.

2.3. Según lo recomendado por las ONG's, los funcionarios estatales hondureños podrían trabajar con ellos para instalar carpas en áreas remotas o enviar funcionarios de manera rotativa a áreas remotas durante uno o dos días laborales completos, anunciando estas visitas a través de los medios públicos con anticipación. Los materiales escritos sobre el proceso de presentación de reclamos deben estar disponibles en idiomas indígenas, y los funcionarios que visitan las comunidades indígenas deben asegurarse de que estén acompañados por traductores.

2.4. Siempre debe haber un traductor disponible en la Policía Nacional, la fiscalía nacional y la oficina del representante del MAE.

2.5. Las autoridades hondureñas deben trabajar en estrecha colaboración con las ONG's para crear y enviar materiales escritos, como folletos, a las

comunidades con poco acceso a la Policía Nacional, la Fiscalía Nacional o el representante del MAE.

2.6. No importa cómo se lleve a cabo la divulgación, el requisito más importante es que Honduras establezca una ruta institucional clara para presentar reclamos que esté disponible para todos en el país. Honduras no debería imponer prescripciones sobre el tiempo que una persona ha estado desaparecida para llevar a cabo una investigación.

2.7. La autoridad hondureña que reciba una denuncia de desaparición debe informar a la familia del derecho a denunciar ante el MAE. Si la familia prefiere que el MAE maneje el caso, la autoridad correspondiente debe transmitir el caso reportado y todos los detalles al MAE, ya sea a través del representante del MAE o directamente al mismo. Si la familia prefiere que el estado maneje el caso, la autoridad correspondiente debe notificar al MAE, agregar el informe a la base de datos consolidada de migrantes desaparecidos e informar al MAE que el estado continuará con la investigación, según lo aprobado por la familia.

2.8. El gobierno hondureño debe ser más transparente con las ONG's durante todo el proceso.

2.9. Debe existir una forma simple y efectiva para que las familias presenten denuncias contra las entidades gubernamentales responsables de desapariciones, por no actuar, por no entregar los restos oportunamente y para compensar a las familias por la participación del gobierno en actividades delictivas.

3. Honduras debería cooperar de manera más efectiva con el gobierno mexicano, específicamente con el MAE, para investigar las desapariciones forzadas de migrantes hondureños en México.

3.1. Bajo el CFDP, Honduras tiene la obligación de exigir que el gobierno mexicano investigue las desapariciones de ciudadanos hondureños en territorio mexicano.

3.2. El gobierno hondureño debe comunicarse con el representante del MAE correspondiente y las víctimas familiares al menos cada seis meses para informar sobre el avance de cualquier investigación, enjuiciamiento o repatriación de los casos de desaparición que está manejando.

3.3. Honduras debe garantizar que todos los miembros de la familia estén plenamente informados de sus derechos a participar en todas las etapas del proceso penal, prestar testimonio y obtener una reparación adecuada. Las autoridades gubernamentales deben eliminar las barreras que enfrentan actualmente las familias para hacer realidad estos derechos.

3.4. El gobierno hondureño también debe facilitar los viajes nacionales e internacionales de las familias para que puedan participar en la investigación, el proceso penal y la identificación de los restos.

3.5. La Fiscalía Nacional de Honduras debería establecer una unidad de 'Desapariciones Forzadas', considerando la gran cantidad de casos pendientes. Esta unidad sería responsable de comunicarse con el representante del MAE de Honduras y proporcionar actualizaciones al menos cada seis meses al representante del MAE sobre los casos que la unidad está manejando.

3.6. Para ayudar en las investigaciones del MAE, Honduras debe presentar cada desaparición denunciada al MAE a través de su representante en el país o directamente al MAE. El MAE debe mantener una base de datos consolidada junto con el EAAF.

3.7. Asimismo, CONADEH y la CNDH mexicana deben establecer un protocolo para coordinar el trabajo y las investigaciones sobre las desapariciones de migrantes.

4. Honduras debe tomar todas las acciones necesarias para asegurar el manejo adecuado de los restos migratorios de manera respetuosa y digna.

4.1. Las autoridades hondureñas deben garantizar la cadena de custodia de los restos humanos y disponer de los restos no reclamados y no identificados de manera digna y respetuosa.

4.2. Honduras debe garantizar que el acceso a las reparaciones no dependa del hallazgo de restos mortales o la declaración de fallecimiento.

4.3. Honduras también debe incorporar protocolos forenses internacionales para las investigaciones de derechos humanos en sus procedimientos penales internos.

5. Honduras debe tomar todas las medidas necesarias para abordar plenamente los problemas que hacen que los hondureños emigren, reconociendo al mismo tiempo el derecho a migrar.

5.1. Toda persona tiene derecho a migrar y permanecer en casa. Ambos derechos están reconocidos en las leyes de derechos humanos, incluida la Declaración Americana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y no solo están garantizados para los ricos. Los Estados de las Américas no deben socavar estos derechos ni desalentar la migración, pero facilitarlos negándose a aceptar políticas que desalienten la libertad de movimiento. Honduras, al igual que los demás países del Triángulo Norte, también debe garantizar el desarrollo económico y social y la protección contra la violencia para que sus ciudadanos no se vean obligados a migrar para vivir con seguridad y dignidad.

5.2. Como tal, el gobierno hondureño debe abordar las causas fundamentales que impulsan a los migrantes a salir de Honduras en primer lugar. Para lograr esto, el gobierno hondureño debe tomarse en serio la destitución de figuras corruptas y reducir la alta tasa de impunidad.

5.3. Honduras debe implementar reformas que aborden el problema de la pobreza, que ha provocado el aumento de las pandillas, la violencia y la inseguridad. Honduras ha recibido asistencia de los Estados Unidos a través del Plan Alianza para la Prosperidad para este mismo propósito. El gobierno

hondureño debe negarse a condicionar esta u otra ayuda externa a socavar la protección de sus ciudadanos, y debe rechazar las medidas de austeridad del Banco Mundial y el FMI que limitan su capacidad para abordar los graves problemas que están obligando a sus ciudadanos a migrar.

VII. GUATEMALA

Aunque al igual que sus compatriotas hondureños y salvadoreños los migrantes guatemaltecos desaparecen en números significativos luego de salir de sus países rumbo a los Estados Unidos,⁵¹⁸ el número específico de migrantes guatemaltecos desaparecidos es desconocido y difícil de determinar.⁵¹⁹ Como en el resto de los países centroamericanos, en Guatemala existen desafíos en la recopilación de datos sobre desapariciones de migrantes porque no existe un mecanismo claro y funcional para denunciar las desapariciones.⁵²⁰

El gobierno guatemalteco no se ha centrado en el problema de las desapariciones de migrantes dentro de Guatemala.⁵²¹ Las familias de los migrantes desaparecidos han perdido la esperanza en la voluntad o la capacidad del gobierno para encontrar a sus seres queridos, en parte debido a la negativa del gobierno a asumir la responsabilidad del problema. Guatemala también sufre un legado de desconfianza en el gobierno que ha persistido desde su devastadora guerra civil, que duró de 1960 a 1996.⁵²² Muchas de las familias de los desaparecidos viven en condiciones extremas en Guatemala, y la falta de apoyo del gobierno para encontrar sus seres queridos hace que estas familias sean vulnerables a una amplia gama de daños físicos y psicosociales.⁵²³

⁵¹⁸ Open Society Foundations, *Atrocidades Innegables: Confrontando Crímenes de Lesa Humanidad en México*, 27 de junio del 2016, <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=5799f83c4>.

⁵¹⁹ En 2018, la Mesa Nacional para las Migraciones (MENAMIG) estimó que, con base en las denuncias presentadas y los informes no oficiales, al menos 393 guatemaltecos habían desaparecido solo en ese año. *Menamig estima 393 migrantes guatemaltecos desaparecidos*, LA HORA, 25 de agosto de 2018, <https://lahora.gt/menamig-estima-393-migrantes-guatemaltecos-desaparecidos/>.

⁵²⁰ Entrevista con Eduardo Woltke, Psicólogo, Equipo de Estudios Comunitarios y Acción Psicosocial, en la ciudad de Guatemala, Guat. (16 de noviembre del 2017) [*Entrevista con ECAP*].

⁵²¹ *Ídem*.

⁵²² Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Directrices de elegibilidad para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo procedentes de Guatemala*, 6, HCR/EG/GTM/18/01 (enero 2018).

⁵²³ Entrevista con ECAP, *supra* nota 520, pág. 1.

A. Factores que provocan la migración de guatemaltecos

1. Factores históricos que contribuyen a la emigración de Guatemala

La estructura gubernamental, económica y social de Guatemala aún está profundamente afectada por la guerra civil de 36 años que asoló el país durante gran parte de la segunda mitad del siglo XX y por el posterior incumplimiento por parte del gobierno de brindar una reparación adecuada a las víctimas. La *Comisión para el Esclarecimiento Histórico de Guatemala* ("CEH"), creada para esclarecer e identificar las causas de las desenfadadas violaciones de derechos humanos durante la guerra, estimó que más de 200,000 personas murieron o desaparecieron como resultado del conflicto.⁵²⁴ CEH señaló que "[v]íctimas incluyeron a hombres, mujeres y niños de todos los estratos sociales: trabajadores, profesionales, religiosos, políticos, campesinos, estudiantes y académicos; en términos étnicos, la gran mayoría eran indígenas mayas".⁵²⁵ Algunos mayas apoyaron a los grupos guerrilleros de izquierda como última esperanza para reparar la marginación económica y política de sus comunidades indígenas. El Estado utilizó este tenue vínculo entre los mayas y la guerrilla para pintar a todos los mayas como criminales y atacar de manera desproporcionada y brutal a las comunidades indígenas durante el conflicto.⁵²⁶ La CEH encontró que el ochenta y cinco por ciento de las violaciones de derechos humanos ocurridas entre 1978 y 1984 fueron atribuibles al Ejército.⁵²⁷ El conflicto finalmente terminó el 29 de diciembre de 1996 con el *Acuerdo de Paz Firme y Duradera*.⁵²⁸

Los costos económicos y sociales de la guerra han sido profundos. La CEH estimó, "tomando sólo el período de 10 años entre 1980 y 1989, los costos totales cuantificables directos fueron

⁵²⁴ Comisión para el Esclarecimiento Histórico, *Guatemala Memoria del Silencio: Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico Conclusiones y Recomendaciones*, 17 (26 de febrero de 1999), http://biblio3.url.edu.gt/Libros/memoria_del_silencio/indice.pdf, <https://assets.documentcloud.org/documents/3>. [Comisión para el Esclarecimiento Histórico].

⁵²⁵ El término "maya" es una categoría general. Las identidades colectivas como "mayas" no reflejan necesariamente la forma en que los individuos se consideran a sí mismos. La identidad propia de la mayoría de los mayas está ligada a la comunidad local o al grupo lingüístico. La comunidad indígena en Guatemala comprende 22 culturas diferentes, incluyendo K'iche', Kaqchikel, Mam, Q'eqchi' y Matan; *Ídem*. pág. 20.

⁵²⁶ *Ídem*. pág. 27; *Guatemala*, THE CENTER FOR JUSTICE AND ACCOUNTABILITY, <https://cja.org/where-we-work/guatemala> (consultado el 14 de enero del 2021).

⁵²⁷ Comisión para el Esclarecimiento Histórico, *supra* nota 524, pág. 34.

⁵²⁸ Acuerdo de Paz Firme y Duradera, 29 de diciembre de 1996, Guat. -Unidad revolucionaria nacional guatemalteca (URNG), UN Doc. A/51/796/SI 1997/114, Annex II, 36ILM 258 (1997).

equivalentes a la producción cero en Guatemala durante casi 15 meses, equivalente al 121% del Producto Interno Bruto (PIB) de 1990".⁵²⁹ El país no se ha recuperado por completo de este golpe económico y todavía está trabajando para recuperarse de la agitación social del conflicto. En 2005, se creó el *Programa Nacional de Resarcimiento de Guatemala* ("PNR") para compensar a las familias de las víctimas con \$3,000 (EE. UU.) por víctima.⁵³⁰ Las comunidades mayas han criticado el PNR porque "el programa actual es puramente económico, no da justicia a las familias".⁵³¹ Las familias han solicitado reparaciones integrales, que incluirían vivienda, salud, caminos pavimentados, educación bilingüe, servicios psicológicos para trastornos de estrés traumático y una disculpa del gobierno. Pero el gobierno no ha respondido a estas solicitudes.⁵³² El hecho de que el gobierno no proporcione reparaciones adecuadas, así como su papel en el asesinato y la desaparición de cientos de miles de guatemaltecos, ha generado una profunda desconfianza en el gobierno.

2. Causas actuales de la migración

a. *Persistencia de la violencia y la corrupción*

La guerra civil dejó a Guatemala en un desorden económico y social. Las organizaciones criminales organizadas se han aprovechado de la corrupción en todos los niveles del gobierno, y ahora capaces de actuar con total impunidad, acumulando riquezas a través de las redes establecidas durante la guerra civil.⁵³³

El crimen organizado y la violencia han provocado la migración fuera de Guatemala y el desplazamiento interno dentro del país.⁵³⁴ El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para

⁵²⁹ Comisión para el Esclarecimiento Histórico, *supra* nota 524, pág. 32.

⁵³⁰ Andrew Wood, *Guatemalan Reparations Program for Civil War Victims' Families About More Than Compensation*, JURIST, 8 de febrero del 2009, <http://www.jurist.org/hotline/2009/02/guatemalan-reparations-program-for.php>.

⁵³¹ *Idem.* en ¶ 4.

⁵³² *Idem.* en ¶ 5.

⁵³³ WOLA Incidencia a favor de los Derechos Humanos, *The International Commission Against Impunity in Guatemala, A WOLA Report on the CICIG Experience*, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), 5, (Junio 2015), https://www.wola.org/sites/default/files/Citizen%20Security/2015/WOLA_CICIG_ENG_FNL_extra%20page.pdf. [*WOLA Incidencia a favor de los Derechos Humanos*].

⁵³⁴ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Actividades de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala*, 12, A/HRC/40/3/Add.1. (28 de enero del 2019).

los Derechos Humanos informó que de las 3,558 muertes violentas en el 2019, 430 fueron muertes de mujeres.⁵³⁵

Las poblaciones más vulnerables (mujeres, niños, minorías sexuales y grupos indígenas) enfrentan violencia adicional. Guatemala tiene tasas muy altas de violencia contra las mujeres. Del 1 de enero al 17 de octubre de 2019, la Fiscalía General recibió 43,271 denuncias de violencia contra la mujer, incluidas 285 denuncias de feminicidio.⁵³⁶ Las mujeres entrevistadas por la agencia de la ONU para los refugiados, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, describieron formas de violencia doméstica degradantes y que amenazan la vida, incluidas violaciones repetidas, agresiones sexuales y abusos físicos violentos, y afirmaron que no tenían más remedio que huir porque no recibieron protección de las autoridades en Guatemala.⁵³⁷

Muchos niños guatemaltecos, particularmente niños indígenas, están sujetos a explotación, incluido trabajo forzado.⁵³⁸ Los niños también son explotados para la migración porque algunos guatemaltecos creen que llegar a los Estados Unidos con niños les garantizará entrada exitosa al país.⁵³⁹ "Según los informes, la discriminación contra personas de diversa orientación sexual y / o identidad de género está generalizada en Guatemala y esas personas han sido blanco de abusos, ataques y asesinatos por parte de pandillas y otros sectores de la sociedad, incluida la policía y otras autoridades públicas".⁵⁴⁰

Los migrantes son un grupo particularmente vulnerable y a menudo son víctimas de extorsión y abuso en la carretera.⁵⁴¹ Por ejemplo, un representante de la organización guatemalteca sin fines de lucro *Equipo de Estudios Comunitarios y Acción Psicosocial* ("ECAP") fue testigo de cómo la policía nacional les quitaba dinero a guatemaltecos y otros migrantes cerca de la

⁵³⁵ Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, *Situación de los Derechos Humanos en Guatemala*, 49, A/HRC/43/3/Add.1 (17 de enero de 2020). [*Consejo de Derechos Humanos 2020*].

⁵³⁶ *Ídem*.

⁵³⁷ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *UNHCR Submission on Guatemala: UPR 28th Session*, en ¶ 6, (marzo 2017), <https://www.refworld.org/docid/5a12ae190.html>.

⁵³⁸ Anastasia Moloney, *Guatemala Rescues 22 Children from Forced Labor: Police*, REUTERS, THOMSON REUTERS, 1 de junio del 2017, www.reuters.com/article/us-guatemala-child-labour/guatemala-rescues-22-children-from-forced-labor-police-idUSKBN18S5XO.

⁵³⁹ Entrevista con ECAP, *supra* nota 520, pág. 7.

⁵⁴⁰ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *supra* nota 537, pág. 49.

⁵⁴¹ Entrevista con ECAP, *supra* nota 520, pág. 10.

frontera.⁵⁴² De manera similar, un representante de la organización sin fines de lucro *Mesa Nacional para las Migraciones* ("MENAMIG") informó que la policía nacional a menudo se lleva y destruye los documentos de los migrantes guatemaltecos que salen del país, o incluso los detiene, a menos que los migrantes les den dinero.⁵⁴³ MENAMIG también informa que los "coyotes" a veces ponen en riesgo a los migrantes al cambiar sus nombres o al no permitirles hacer llamadas telefónicas.⁵⁴⁴ Por estas razones, algunos migrantes no pueden comunicarse con sus familias cuando están en peligro.⁵⁴⁵

b. Pobreza y Desigualdad Sistémica

Los guatemaltecos sufren una pobreza generalizada en una sociedad muy estratificada y desigual. El 48% de los niños guatemaltecos y el 80% de los niños indígenas padecen de desnutrición crónica.⁵⁴⁶ Alrededor de tres millones de guatemaltecos carecen de acceso al agua potable y seis millones no tienen acceso a servicios de saneamiento.⁵⁴⁷ El acceso a la medicina es inadecuado y el acceso a especialistas médicos es difícil.⁵⁴⁸ La escolaridad promedio es de 6.4 años para todos los niños y de solo 4.8 años para los niños indígenas.⁵⁴⁹ En promedio, las niñas indígenas asisten a la escuela solo tres años. En 2017, 400,000 niños guatemaltecos no estaban matriculados en la escuela primaria y 678,000 adolescentes no tenían acceso a la educación secundaria.⁵⁵⁰

Las tasas de pobreza siguen siendo altas, especialmente entre los grupos indígenas: casi cuatro de cada cinco indígenas viven en la pobreza.⁵⁵¹ Las desigualdades en la propiedad de la tierra, el acceso al agua, la vivienda y el acceso al empleo contribuyen a la pobreza en

⁵⁴² *Ídem.*

⁵⁴³ Entrevista con Carmen Solís, Coordinadora de la Oficina, Mesa Nacional para las Migraciones, en la ciudad de Guatemala, Guat., pág. 11 (15 de noviembre del 2017) [*Entrevista con MENAMIG*].

⁵⁴⁴ *Ídem.* pág. 8.

⁵⁴⁵ *Ídem.*

⁵⁴⁶ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Situación de Derechos Humanos en Guatemala 2017*, ¶ 41, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 208/17 (31 de diciembre del 2017) [*CIDH 2017*].

⁵⁴⁷ *Ídem.* págs. 32-33.

⁵⁴⁸ Entrevista con Rosmery Yax & Susana Urbina, Abogada y Trabajadora Social, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, pág. 13 (15 de noviembre del 2017) [*Entrevista con FJEDD: Rosmery Yax y Susana Urbina*].

⁵⁴⁹ CIDH 2017, *supra* nota 546, en ¶ 43.

⁵⁵⁰ *Ídem.*

⁵⁵¹ *Ídem.* pág. 40.

Guatemala.⁵⁵² El cincuenta por ciento de los guatemaltecos carecen de una vivienda adecuada. El setenta por ciento de la fuerza laboral guatemalteca está desempleada y el ochenta y cinco por ciento en las áreas rurales.⁵⁵³

La causa principal de la pobreza en Guatemala, particularmente para las poblaciones indígenas, es la distribución desigual de la tierra y otros recursos.⁵⁵⁴ En tierras indígenas, los proyectos de extracción de energía (incluso en tierras sagradas indígenas) han degradado el medio ambiente y aumentado la violencia dentro de las comunidades. El gobierno a menudo apoya a las corporaciones en disputas sobre proyectos de tierras y recursos, dejando a los habitantes y manifestantes desprotegidos de la violencia y la intimidación de estas corporaciones.⁵⁵⁵ Cuando las corporaciones obligan a los grupos indígenas a abandonar sus tierras, los tribunales guatemaltecos no brindan ninguna protección legal. Además, la agresión sexual a mujeres en sectores particulares, como el trabajo minero, es común.⁵⁵⁶

Los grupos indígenas en Guatemala también sufren otras formas de desigualdad social. A pesar de un requisito legal,⁵⁵⁷ la falta de voluntad del gobierno para financiar la educación en lenguas indígenas impide significativamente el acceso a una educación adecuada.⁵⁵⁸ No existe una ley que proteja a las autoridades indígenas, sus normas, procedimientos y decisiones. Las comunidades indígenas utilizan sus propios sistemas legales informales tradicionales, resolviendo alrededor del cuarenta por ciento de sus conflictos a través de estos sistemas.⁵⁵⁹ En 2015, el gobierno guatemalteco creó una unidad especializada dentro de la fiscalía para aceptar denuncias de discriminación, pero la unidad tiene solo cinco miembros del personal y no es eficaz en la tramitación de denuncias a través del sistema judicial.⁵⁶⁰

⁵⁵² *Ídem.* págs. 32-33.

⁵⁵³ *Ídem.*

⁵⁵⁴ Minority Rights Group International (MRGI), *World Directory of Minorities and Indigenous Peoples - Guatemala*, (Enero 2018), <http://www.refworld.org/docid/4954ce19c.html> [*Minority Rights Group International*]. Por ejemplo, el informe señala que "en el norte de Huehuetenango se han emprendido varios proyectos hidroeléctricos y mineros, a pesar de la oposición de los habitantes mayas".

⁵⁵⁵ *Ídem.*

⁵⁵⁶ *Ídem.*

⁵⁵⁷ Ley de idiomas nacionales [Law of National Languages], Decreto del Congreso [Congressional Decree] No. 19-2003 (2003) (Guat.).

⁵⁵⁸ Minority Rights Group International, *supra* nota 554.

⁵⁵⁹ *Ídem.*

⁵⁶⁰ *Ídem.*

Además, "los dos organismos gubernamentales encargados de prevenir y atender la discriminación étnica, la Defensoría Pública de las Mujeres Indígenas y la Comisión Presidencial contra el Racismo y la Discriminación, carecen de los recursos económicos y humanos para el desempeño de sus funciones".⁵⁶¹ Finalmente, grupos indígenas están severamente subrepresentados en cargos gubernamentales.⁵⁶² Debido a la marginación sistémica de los pueblos indígenas de la vida política, social y económica, estas comunidades han permanecido en gran medida sumidas en la pobreza, lo que ha contribuido a que un número desproporcionado de indígenas emigre fuera de Guatemala.

B. Legislación guatemalteca

Al igual que los demás países del Triángulo Norte, las leyes nacionales guatemaltecas brindan cierta protección legal a las familias de los migrantes desaparecidos. Si bien las leyes no son tan sólidas como podrían ser, la Constitución guatemalteca, el Código Penal, el nuevo Código de Migración y la Ley de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas ofrecen una base legal para proteger a los migrantes y sus familias.

1. Constitución

La Constitución de Guatemala garantiza ciertos derechos humanos relevantes para los migrantes y sus familias. La Constitución protege los derechos a la libertad de movimiento, al debido proceso, a solicitar al gobierno que investigue y a recibir respuestas del mismo a las peticiones de los ciudadanos.⁵⁶³ Sin embargo, a pesar del derecho a migrar protegido constitucionalmente, los migrantes se ven cada vez más obligados a utilizar rutas irregulares para viajar y cruzar fronteras debido al endurecimiento de las políticas migratorias y el endurecimiento de las fronteras.⁵⁶⁴ Estas rutas irregulares aumentan el riesgo de que los

⁵⁶¹ *Ídem.* en ¶ 33.

⁵⁶² Minority Rights Group International, *supra* nota 554.

⁵⁶³ CONSTITUCIÓN POLÍTICA REFORMANDA POR ACUERDO LEGISLATIVO NO. 18-93, nov. 17, 1993, tit. 2, cap. 1 [en adelante CONSTITUCIÓN DE GUATEMALA]. Además, el Art.3 garantiza y protege la vida humana y el Art. 26 garantiza la libertad de circulación.

⁵⁶⁴ Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), *Los Migrantes Desaparecidos y Sus Familiares: Recomendaciones del CICR para los Responsables de Formular Políticas*, 11, (3 de octubre de 2017), <https://www.icrc.org/es/publication/migrantes-desaparecidos-familiares-recomendaciones-cicr-politicas>.

migrantes se encuentren con violencia y condiciones ambientales adversas. En última instancia, estas rutas irregulares aumentan los riesgos de desaparición.⁵⁶⁵

Los guatemaltecos tienen el derecho constitucional de presentar peticiones ante las autoridades competentes, que están obligadas a procesarlas y resolverlas de acuerdo con la ley. Según la Constitución, las autoridades gubernamentales también están obligadas a proporcionar respuestas, informes u otros documentos relacionados con las peticiones de los ciudadanos.⁵⁶⁶ El *Procurador de los Derechos Humanos* ("PDH") también tiene el deber de investigar las acciones administrativas que atenten contra el interés público.⁵⁶⁷ Estos derechos constitucionales detallan las obligaciones del gobierno para con sus ciudadanos que son víctimas de la violencia, incluso cuando migran. Las familias de los migrantes desaparecidos tienen el derecho constitucional de solicitar información a los organismos administrativos, como la PDH y el Ministerio Público, y exigir una investigación e informes oficiales.⁵⁶⁸

Además, la Constitución garantiza el debido proceso a las personas arrestadas o detenidas.⁵⁶⁹ En teoría, esto debería proteger a los migrantes que ingresan a Guatemala de arrestos y detenciones arbitrarias. Sin embargo, los funcionarios del gobierno guatemalteco a menudo consideran a los migrantes como delincuentes y, según las ONG, no les pagan a ellos ni a sus familias el debido proceso.⁵⁷⁰

2. Código Penal

El Código Penal de Guatemala ofrece cierta protección a los migrantes y sus familias al sancionar a quienes cometen actos de violencia contra los migrantes. El Código Penal impone severas penas por secuestro.⁵⁷¹ Además, exige penas de prisión extremadamente largas e incluso la pena de muerte para las autoridades que están involucradas en la privación de

⁵⁶⁵ *Ídem.*

⁵⁶⁶ CONSTITUCIÓN DE GUATEMALA, *supra* nota 563, en art. 28.

⁵⁶⁷ *Ídem.* en art. 275.

⁵⁶⁸ El Procurador de los Derechos Humanos ("PDH") es una institución auxiliar de la administración pública y de los tribunales autónomos; sus principales objetivos son velar por el estricto cumplimiento de las leyes del país. Para mayor información, véase, <https://www.pdh.org.gt/>.

⁵⁶⁹ CONSTITUCIÓN DE GUATEMALA, *supra* nota 563, en art. 6.

⁵⁷⁰ Entrevista MENAMIG, *supra* nota 543, págs. 4-6.

⁵⁷¹ CÓDIGO PENAL DE GUATEMALA, Decreto del Congreso No. 17-73, tit. IV, ch. I (Guat.).

libertad de una persona, que se niegan a revelar el paradero de una persona que conocen o que no brindan información sobre un detenido. La ley castiga a los actores estatales por ordenar, autorizar, apoyar o asistir en tales delitos.⁵⁷² El Código Penal sanciona a los funcionarios o empleados públicos que abusen de sus funciones oficiales o cometan actos arbitrarios o ilegales en perjuicio de la administración o de las personas.⁵⁷³ Sin embargo, si bien estas disposiciones constituyen protecciones importantes para los migrantes y sus familias, sin un mecanismo adecuado para denunciar e investigar las desapariciones, estas protecciones del Código Penal no han sido útiles para las familias de los migrantes que han desaparecido.

3. Ley de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas

El gobierno de Guatemala ha tenido especial interés en proteger a las mujeres. En 2016, aprobó la Ley de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas.⁵⁷⁴ Esta ley se logró a través de una intensa labor de promoción de la sociedad civil y fue el resultado de la preocupación nacional e internacional por la violencia extrema contra las mujeres en Guatemala. La ley define a una mujer desaparecida como aquella cuyo paradero se desconoce y por la que se ha presentado una denuncia, y establece un registro integral de mujeres desaparecidas.⁵⁷⁵ La ley exige que la búsqueda de mujeres desaparecidas sea atendida con urgencia y llama a la cooperación administrativa para investigar las desapariciones.⁵⁷⁶ En agosto de 2018, el Ministerio Público lanzó la Alerta Isabel-Claudina, un sistema de alerta nacional para la búsqueda de mujeres desaparecidas a través de la Ley de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas.⁵⁷⁷

Aunque esta ley no está dirigida específicamente a los migrantes, sus disposiciones ofrecen protección para las mujeres migrantes guatemaltecas. De acuerdo con la ley, el *Ministerio de*

⁵⁷² *Ídem.* en arts. 201, 203.

⁵⁷³ *Ídem.* en art. 418.

⁵⁷⁴ Ley de Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas, Decreto del Congreso No. 9-2016 (2016) (Guat.) [*Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas*].

⁵⁷⁵ *Ídem.* en art. III.

⁵⁷⁶ *Ídem.* en arts. II, IV-VI.

⁵⁷⁷ *Isabel y Claudina: Dos historias de dolor detrás de una alerta*, República, 6 de agosto del 2018, <https://republica.gt/2018/08/06/isabel-y-claudina-dos-historias-de-dolor-detras-de-una-alerta/>.

Relaciones Exteriores ("MINEX")⁵⁷⁸ debe coordinar con las autoridades extranjeras en la búsqueda de todas las mujeres desaparecidas, incluidas las que han salido voluntariamente de Guatemala.⁵⁷⁹ Cuando una mujer desaparecida está ubicada fuera del país, MINEX debe facilitar los documentos de viaje o documentos necesarios para solicitar asilo, brindar asistencia legal a través de sus consulados, y brindar servicios de salud y psicológicos que aseguren el bienestar de la mujer ubicada.⁵⁸⁰

4. Código de Migración de Guatemala de 2016

El Código de Migración de 2016 también fue instigado por la presión de la sociedad civil guatemalteca y la publicidad internacional sobre los derechos de los migrantes.⁵⁸¹ Aunque la sociedad civil estuvo muy involucrada en la creación del nuevo Código de Migración, hacia fines del proceso de redacción, el gobierno excluyó a la sociedad civil y agregó disposiciones que criminalizan a los migrantes a sugerencia de los Estados Unidos.⁵⁸² A pesar de las disposiciones restrictivas que se agregaron, el Código de Migración ofrece protecciones más extendidas que la ley anterior. Por ejemplo, establece: 1) la cooperación intergubernamental en temas relacionados con la búsqueda, persecución y prevención de delitos relacionados con la migración; 2) cooperación entre el gobierno y los organismos internacionales sobre ciertos temas; 3) programas de educación y sensibilización; 4) asistencia y apoyo a las familias de migrantes desaparecidos; y 5) un mecanismo de presentación de informes.⁵⁸³

⁵⁷⁸ *Ministerio de Relaciones Exteriores* ("Ministry of Foreign Affairs") ("MINEX") es la oficina ejecutiva responsable de conducir las relaciones internacionales para Guatemala. Para mayor información, véase <https://www.minex.gob.gt/>.

⁵⁷⁹ Búsqueda Inmediata de Mujeres Desaparecidas, *supra* nota 574, en arts. XVIII.

⁵⁸⁰ *Ídem.* en art. XIX.

⁵⁸¹ Código de Migración, Decreto del Congreso No. 44-2016 (2016) (Guat.).

⁵⁸² Entrevista con ECAP, *supra* nota 520, págs. 8-9.

⁵⁸³ Véase, el Código de Migración, nota 581 *supra*, en los arts. 2-60, 153-161, 198-203 (los artículos 2-50 establecen los derechos de los migrantes de otros países en Guatemala. El artículo 160-161 establece una entidad independiente, el Instituto Guatemalteco de Migración, para generar conciencia sobre la prevención de la migración y manejar las denuncias. El artículo 153 establece que el Instituto de Migración puede establecer acuerdos y mecanismos y realizar cooperación interinstitucional. El capítulo V establece los procedimientos a seguir cuando la familia de un migrante desaparecido presenta una denuncia de desaparición de un migrante).

El Código de Migración entró en vigor el 1 de mayo de 2017, pero sus estatutos aún no han sido aprobados.⁵⁸⁴ Representantes de la sociedad civil han expresado su optimismo de que el nuevo Código de Migración brindará la protección que los migrantes y sus familias necesitan desesperadamente, pero hasta que las regulaciones se implementen por completo, queda por ver la efectividad de la ley.

C. Esfuerzos para abordar las desapariciones de migrantes

1. Identificación de personas desaparecidas

La ley guatemalteca contiene definiciones inconsistentes de una persona desaparecida. En general, las instituciones gubernamentales, como la Fiscalía, definen a un migrante desaparecido como alguien que ha perdido todo contacto con sus familiares durante la ruta migratoria.⁵⁸⁵ En la práctica, sin embargo, las instituciones han desarrollado dos categorías de tales personas: "no ubicadas" y "desaparecidas".⁵⁸⁶ "No ubicadas" es una definición general para los guatemaltecos desaparecidos.⁵⁸⁷ El Estado no define a una persona desaparecida como "desaparecida" hasta que exista evidencia contundente de que efectivamente ha desaparecido.⁵⁸⁸ Por ejemplo, si un testigo vio a una persona abandonar un autobús en contra de su voluntad, entonces las instituciones gubernamentales están obligadas a definir a la persona como "desaparecida".⁵⁸⁹ Las ONG que representan a familias migrantes han estado instando al gobierno a legislar para asegurar una definición única en las leyes para que todas las personas desaparecidas se ajusten a la definición de "desaparecidos" y eliminar la definición de "no ubicados" para devolver la carga al gobierno.⁵⁹⁰

2. El trabajo de la CICIG

⁵⁸⁴ Consejo de Derechos Humanos 2020 en 547; Convención Internacional de la ONU sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Guatemala, 7, CMW/C/GTM/CO/2.

⁵⁸⁵ Entrevista con el Honorable Augusto Jordán Rodas Andrade, Fiscal Titular de Derechos Humanos, Procuraduría de Derechos Humanos, en Ciudad de Guatemala, Guat. 6-7 (16 de noviembre de 2017) [Entrevista con PDH].

⁵⁸⁶ Entrevista ECAP, *supra* nota 520, pág. 3; Entrevista MENAMIG, *supra* nota 543, págs. 3-5.

⁵⁸⁷ Entrevista MENAMIG, *Ídem*, págs. 3-5.

⁵⁸⁸ *Ídem*.

⁵⁸⁹ *Ídem*.

⁵⁹⁰ *Ídem*.

La *Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala* ("CICIG") es una entidad internacional independiente para el enjuiciamiento de funcionarios corruptos, incluidos funcionarios de oficinas de migración y funcionarios relacionados con tráfico. La CICIG fue propuesta por primera vez por la sociedad civil en 2002 debido a las amenazas de las redes de inteligencia militar contra funcionarios involucrados en las investigaciones de los delitos cometidos durante la guerra civil.⁵⁹¹ Las Naciones Unidas ayudaron a establecer la fiscalía independiente, pero no fue bien recibida por el gobierno guatemalteco.⁵⁹² La CICIG comenzó a trabajar en 2008, con el mandato de investigar y dismantelar los delitos internos organizados y fortalecer el sistema de justicia penal a través del desarrollo de capacidades en Guatemala.⁵⁹³

Desde sus inicios, la CICIG arrestó y procesó con éxito a criminales y funcionarios corruptos que anteriormente habían sido considerados "intocables".⁵⁹⁴ La CICIG también ha iniciado reformas sustanciales en la justicia penal.⁵⁹⁵ Más importante aún, la CICIG ayudó en la presentación de casos relacionados con la migración ilegal y las desapariciones forzadas.⁵⁹⁶ El 12 de enero de 2018, la CICIG expuso a 39 funcionarios administrativos que trabajaban con traficantes de personas responsables de la falsificación de pasaportes.⁵⁹⁷

En agosto de 2017, el presidente Morales expulsó al jefe de la CICIG, Iván Velásquez, por investigar al presidente por financiamiento corrupto de campañas. La Comisión Interamericana observó que la decisión de expulsar al titular de la CICIG arroja dudas sobre

⁵⁹¹ Open Society Foundations, *Contra todos los Pronósticos: La CICIG en Guatemala*, 3, (marzo 2016), <https://www.justiceinitiative.org/uploads/6384ce8a-6122-4657-9efa-f82eb3b46883/cicig-report-spanish-20160408.pdf>. [Open Society Foundations].

⁵⁹² *Ídem*. pág. 4.

⁵⁹³ *Ídem*.

⁵⁹⁴ Human Rights Watch, *Carrera Contra el Tiempo: Cómo el Poder Judicial de Guatemala pone en Riesgo la Lucha Contra la Impunidad*, 1 (12 de noviembre del 2017), https://www.hrw.org/sites/default/files/report_pdf/guatemala1117sp_web_3.pdf. Uno de los casos más publicitados de la CICIG fue su "Caso La Línea" de 2015, en el que el expresidente Otto Pérez Molina y la vicepresidenta Roxana Baldetti fueron acusados de organizar un esquema de fraude aduanero en el que las empresas importadoras sobornaban a los funcionarios de aduanas en lugar de pagar los aranceles oficiales más altos.

⁵⁹⁵ Open Society Foundations, *supra* nota 591, págs. 104-108.

⁵⁹⁶ *Ídem* pág. 76 (menciona que la CICIG ha transferido casos al Ministerio Público).

⁵⁹⁷ Comunicado de Prensa, Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, Fiscal General de Guatemala y CICIG: Caso Migración, (29 de marzo del 2018), http://www.cicig.org/index.php?mact=News.cntnt01_detail,0&cntnt01_articleid=890&cntnt01_returnid=68.

el compromiso del gobierno guatemalteco de combatir la corrupción.⁵⁹⁸ En agosto de 2018, el presidente Morales decidió no renovar la CICIG más allá del 3 de septiembre de 2019, alegando que la Comisión no actúa de conformidad con la legislación guatemalteca y frecuentemente abusa de sus facultades de investigación.⁵⁹⁹

D. Desafíos y lagunas para abordar las desapariciones de migrantes

1. Informar las desapariciones de migrantes

Para muchas familias, el mayor obstáculo para una investigación sobre la desaparición de un ser querido es el paso inicial para denunciarlo a las autoridades. Cuando una familia busca denunciar una desaparición, primero debe determinar dónde denunciar y superar las barreras económicas y lingüísticas para la presentación. Las familias también informan que enfrentan malos tratos por parte de funcionarios del gobierno, la incapacidad de las diversas entidades gubernamentales para compartir informes e información relacionada, y barreras a la representación legal para ayudarlos a maniobrar un proceso no transparente.⁶⁰⁰ Juntos, estos desafíos impiden que las familias denuncien las desapariciones de migrantes, lo que a su vez impide o excluye por completo una investigación exhaustiva.

a. *Dónde reportar desapariciones*

Actualmente, las desapariciones pueden ser denunciadas al MINEX,⁶⁰¹ el Ministerio Público,⁶⁰² o la PDH,⁶⁰³ que tiene una unidad de defensa de los migrantes.⁶⁰⁴ Además, las familias pueden denunciar las desapariciones directamente en México,⁶⁰⁵ o pueden presentar

⁵⁹⁸ CIDH 2017, *supra* nota 546, en ¶59.

⁵⁹⁹ *Guatemala not renewing mandate of U.N. anti-corruption body*, REUTERS, 31 de Agosto del 2018, <https://www.reuters.com/article/us-guatemala-corruption/guatemala-not-renewing-mandate-of-u-n-anti-corruption-body-idUSKCN1LG2KC>.

⁶⁰⁰ Entrevista con ECAP, *supra* nota 520, pág. 4; Entrevista con FJEDD: Rosmery Yax y Susana Urbina, *supra* nota 548, pág. 6.

⁶⁰¹ MINEX *supra* nota 578.

⁶⁰² El Ministerio Público es la oficina encargada de la persecución penal. Para mayor información, véase <https://www.mp.gob.gt/>.

⁶⁰³ PDH, *supra* nota 568.

⁶⁰⁴ CICR DELEGACIÓN REGIONAL PARA MÉXICO, AMÉRICA CENTRAL Y CUBA, EVALUACIÓN SOBRE LA SITUACIÓN DE LAS FAMILIAS DE PERSONAS MIGRANTES DESAPARECIDAS: EL SALVADOR, GUATEMALA, HONDURAS Y MÉXICO 14 (2014); véase también, Entrevista con Soraya Lopez, Abogado, Ministerio Público de Guatemala, en la ciudad de Guatemala, Guat., pág. 13, (15 de noviembre del 2017) [*Entrevista con Ministerio Público*]; Entrevista con PDH, *supra* nota 585, pág. 11.

⁶⁰⁵ Entrevista con Ministerio Público, *idem*.

una denuncia en Guatemala por el uso del MAE.⁶⁰⁶ Si bien el Ministerio Público ha promovido este abanico de opciones como que maximizan el acceso para las personas que viven en áreas rurales,⁶⁰⁷ en la práctica solo generan confusión. Debido a que no existe una única agencia designada donde las personas puedan obtener asistencia con una desaparición,⁶⁰⁸ no existe una ruta institucional clara para presentar una queja o denuncia.⁶⁰⁹ En muchas instancias las familias no conocen todas las opciones para denunciar una desaparición,⁶¹⁰ o las obligaciones que tienen las distintas entidades con respecto a la recepción y tramitación de estas denuncias.⁶¹¹

En ocasiones, estas oficinas parecen aprovechar la ausencia de una ruta única de denuncia claramente definida como una forma de traspasar la responsabilidad de tramitar estos casos a otra entidad. También puede haber una incertidumbre genuina dentro del gobierno sobre qué oficina tiene la responsabilidad de aceptar denuncias en estos casos. A veces, estas oficinas han dirigido a las familias a otras entidades gubernamentales, lo que ha dado lugar a que las familias den vueltas sin recibir ninguna asistencia.⁶¹² Por ejemplo, un funcionario del Ministerio Público explicó que las personas pueden denunciar una desaparición al Ministerio Público, pero que la información necesaria a menudo se encuentra en México o Estados Unidos, lo que implica que las familias deben iniciar una investigación directamente en estos países.⁶¹³ En otras ocasiones, las familias que se reportaron a una oficina y no recibieron una respuesta llegaron a la conclusión de que una oficina diferente podría ser más útil.⁶¹⁴ Aunque el Código de Migración de 2016 ordena la creación de una ruta designada en Guatemala para denunciar desapariciones, la implementación de esta ley ha sido lenta.

⁶⁰⁶ Entrevista con FJEDD: Rosmery Yax y Susana Urbina, *supra* nota 548, pág. 13. El Mecanismo se describe con más detalle en la sección México de este informe.

⁶⁰⁷ Entrevista con Ministerio Público, *supra* nota 604, pág. 13.

⁶⁰⁸ *Ídem.* pág. 13.

⁶⁰⁹ Entrevista con ECAP, *supra* nota 520, pág. 4; Entrevista con MENAMIG, *supra* nota 543, pág. 6.

⁶¹⁰ Entrevista con PDH, *supra* nota 585, pág. 11 (reconociendo que muchas personas no saben que pueden denunciar una desaparición en la oficina del Procurador de Derechos Humanos).

⁶¹¹ *Ídem.* pág. 16.

⁶¹² Entrevista con Carlos Garcia Perez & Victor Garcia Perez, en la ciudad de Guatemala, Guat., págs. 1,9 (14 de noviembre del 2017). (Los hermanos hablaron de sus experiencias al intentar denunciar la desaparición de otro hermano después de salir de Guatemala).

⁶¹³ Entrevista Ministerio Público, *supra* nota 604, pág. 4.

⁶¹⁴ Entrevista con Lucia de Macario Perez, en Quetzaltenango, Guat., pág. 7 (14 de noviembre del 2017) págs. 7, 9-10.

b. Barreras económicas y lingüísticas

Incluso si las opciones de presentación de informes funcionaran como estaban previstas, persisten otras barreras importantes para la presentación de informes. Las familias que no viven en centros urbanos a menudo tienen que viajar largas distancias para reportar una desaparición.⁶¹⁵ Esto es problemático porque aproximadamente el 51% de la población de Guatemala vive en áreas rurales.⁶¹⁶ Los gastos de viaje, junto con otros costos asociados con las acciones legales, también son barreras importantes para las familias.⁶¹⁷ Más de la mitad de los residentes de Guatemala viven en la pobreza, con un alto porcentaje en la pobreza extrema, por lo que muchos son "incapaces de registrarse con éxito denuncias [en el sistema de justicia en general] debido a costos o analfabetismo legal".⁶¹⁸

Para las familias indígenas que constituyen aproximadamente el cuarenta por ciento de la población de Guatemala,⁶¹⁹ "barreras lingüísticas y culturales persisten" en su interacción con los funcionarios del gobierno.⁶²⁰ Si bien se han tomado algunas medidas para que los intérpretes estén disponibles en el sistema legal, la escasez de intérpretes y traductores sigue siendo un problema.⁶²¹ Las organizaciones que trabajan en el tema han notado que MINEX y el Ministerio Público tienen algunos intérpretes, pero no en todas las oficinas, y no siempre es un servicio disponible porque las desapariciones de migrantes no son una prioridad para estas oficinas.⁶²² Un representante del Ministerio Público afirmó que cuentan con intérpretes para "varios idiomas", pero los intérpretes no están ubicados en el Ministerio Público, por lo que el Ministerio a veces necesita encontrar un intérprete a través de los consulados.⁶²³ Con

⁶¹⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Situación de los Derechos Humanos en Guatemala: Diversidad, Desigualdad y Exclusión 2015*, ¶ 41, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 43/15 (31 de diciembre del 2015), en ¶ 406 (describiendo los obstáculos para acceder al sistema judicial en general) [CIDH 2015].

⁶¹⁶ INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA, CARACTERIZACIÓN ESTADÍSTICA REPÚBLICA DE GUATEMALA 2012, pág. 13 (2013),

<https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2014/02/26/5eTCcFIHErnaNVeUmm3iabXHAKgXtw0C.pdf>.

⁶¹⁷ CIDH 2015, *supra* nota 615, en ¶ 406 (describiendo los obstáculos para acceder al sistema judicial en general).

⁶¹⁸ *Ídem.* en ¶ 404.

⁶¹⁹ Instituto Nacional De Estadística, *supra* nota 618, pág. 13.

⁶²⁰ CIDH 2015, *supra* nota 615, en ¶ 406.

⁶²¹ *Ídem.* en ¶ 408-09.

⁶²² Entrevista con FJEDD: Rosmery Yax y Susana Urbina, *supra* nota 548, pág. 9; Entrevista con ECAP, *supra* nota 520, pág. 10.

⁶²³ Entrevista con Ministerio Público, *supra* nota 604, pág. 8.

respecto a los idiomas mayas, afirmó que las oficinas del Ministerio Público tienen intérpretes en todo Guatemala, pero otras fuentes indicaron que estos intérpretes no están disponibles de manera consistente.⁶²⁴

c. Insensibilidad del gobierno hacia las víctimas

Otro problema para las familias que intentan denunciar las desapariciones y participar en el proceso de investigación es la falta de sensibilidad e incluso el maltrato. En general, los funcionarios del gobierno no están debidamente capacitados sobre cómo interrogar a las familias que han venido a denunciar una desaparición y, a menudo, no recopilan la información o documentación necesaria.⁶²⁵

En particular, las familias afirman que MINEX maltrata a las personas que denuncian desapariciones. Los funcionarios de MINEX manejan las denuncias de desapariciones de migrantes como si "no tuvieran la obligación de investigar" y se sabe que archivan denuncias sin dar seguimiento.⁶²⁶ Su trato "regularmente revictimiza a los miembros de la familia", incluso culpando a la familia por permitir que la persona desaparecida se fuera de casa.⁶²⁷ En general, MINEX trata los informes de migrantes desaparecidos como un procedimiento burocrático y no como una cuestión de derechos humanos fundamentales.⁶²⁸ La mayoría de las familias que hablaron con la organización no gubernamental MENAMIG, por ejemplo, dijeron que MINEX no los trató bien y que dejaron la oficina con dudas sobre el proceso, porque los funcionarios les pidieron información mínima y no les explicaron los pasos ni les dieron seguimiento.⁶²⁹ Una familia informó que cuando fueron al MINEX, les dijeron que necesitaban una cita, por lo que tuvieron que regresar ocho días después.⁶³⁰ Otra familia dijo que cuando el padre fue al MINEX aproximadamente cinco meses después de la desaparición

⁶²⁴ Entrevista con FJEDD: Rosmery Yax y Susana Urbina, *supra* nota 548, págs. 8-9; Entrevista con ECAP, *supra* nota 520, pág. 9.

⁶²⁵ Entrevista con ECAP, *Ídem.*, pág. 4.

⁶²⁶ *Ídem.* pág. 7.

⁶²⁷ *Ídem.*

⁶²⁸ Entrevista con FJEDD: Rosmery Yax y Susana Urbina, *supra* nota 548, págs. 9-10.

⁶²⁹ Entrevista con MENAMIG, *supra* nota 543, pág. 9.

⁶³⁰ Entrevista con Carlos Garcia Perez & Victor Garcia Perez, *supra* nota 612, pág. 10.

de su hijo, los funcionarios allí lo reprendieron repetidamente por no presentar una denuncia antes, e incluso acusaron a él de que no estaba suficientemente preocupado por su hijo.⁶³¹

El Ministerio Público, igualmente, tiene un sistema defectuoso para recibir denuncias. A menudo presenta quejas, pero luego no toma ninguna medida. Esto se debe en parte a que no hay un fiscal específico asignado para manejar las desapariciones de migrantes.⁶³² Si bien el Ministerio Público adoptó un cuestionario estandarizado para obtener información de las familias que denuncian desapariciones,⁶³³ miembros del personal no están debidamente capacitados para realizar estas entrevistas y no está claro con qué frecuencia utilizan el cuestionario.⁶³⁴ Además, en el pasado, el Ministerio Público no siempre ha creado denuncias individuales por cada desaparición.⁶³⁵

d. Representación legal

Las barreras para la denuncia se ven agravadas por la falta de acceso de las familias a representación legal y otro apoyo en el proceso de denuncia e investigación de la desaparición de un ser querido. Las víctimas y las familias tienen derecho a representación legal, pero los funcionarios gubernamentales regularmente ignoran este derecho.⁶³⁶ Aunque el Ministerio Público reconoce que el gobierno depende de las organizaciones de la sociedad civil para apoyar a las víctimas brindándoles servicios legales y psicosociales,⁶³⁷ MINEX a menudo se niega a permitir que miembros de la sociedad civil, incluidos abogados, ingresen a reuniones con familiares.⁶³⁸

Un abogado de la FJEDD explicó que presentar un reclamo en el MAE en Guatemala es un proceso complicado y requiere asistencia legal.⁶³⁹ Las familias tienen el derecho legal de presentar una denuncia ante el MAE en cualquier momento sin abogado, y la Unidad de

⁶³¹ Entrevista con Lucia de Macario Perez, *supra* nota 614.

⁶³² Entrevista con FJEDD: Rosmery Yax y Susana Urbina, *supra* nota 548, págs. 7-8.

⁶³³ Entrevista con Ministerio Público, *supra* nota 604, pág. 13 (señalando que este cuestionario se elaboró con la ayuda del Comité Internacional de la Cruz Roja).

⁶³⁴ Entrevista con ECAP, *supra* nota 520, pág. 4.

⁶³⁵ *Ídem*.

⁶³⁶ Entrevista con FJEDD: Rosmery Yax y Susana Urbina, *supra* nota 548, pág. 6.

⁶³⁷ Entrevista con Ministerio Público, *supra* nota 604, pág. 5.

⁶³⁸ Entrevista con FJEDD: Rosmery Yax y Susana Urbina, *supra* nota 548, pág. 6; Entrevista con MENAMIG, *supra* nota 543, pág. 6.

⁶³⁹ Entrevista con FJEDD, *supra* nota 548, pág. 6.

Inmigrantes del MAE tiene la obligación de proporcionarles uno.⁶⁴⁰ Sin embargo, basándose en una amplia experiencia, ella creía que el proceso es demasiado difícil de completar sin la ayuda de un abogado, y que ella sepa, la Unidad nunca ha proporcionado un abogado a nadie. La FJEDD había presentado diecinueve casos ante el MAE y no creía que otros abogados u organizaciones estuvieran presentando casos ante el MAE en Guatemala.⁶⁴¹

e. Falta de coordinación entre agencias gubernamentales

Finalmente, un problema importante tanto con el proceso de presentación de informes como con el de investigación es la falta de coordinación y la falta de intercambio de información entre las entidades gubernamentales dentro de Guatemala.⁶⁴² En su mayor parte, "las quejas permanecen donde se reciben" en lugar de distribuirse a diferentes oficinas.⁶⁴³ Esto evita que las oficinas lleven a cabo una investigación multiinstitucional coordinada.⁶⁴⁴ Si bien el CICR ha estado trabajando con el gobierno para abordar este problema asegurándose de que cada oficina registre los datos ante mortem y post mortem en un formato estandarizado, este sistema aún no se ha implementado por completo y no está claro si estos formularios están siendo utilizados sistemáticamente por las diversas oficinas.⁶⁴⁵ El gobierno también está aparentemente trabajando para crear un sistema de intercambio de información, pero no había información sobre los pasos que se han tomado hacia este objetivo aparte del formulario de entrevista estandarizado.⁶⁴⁶

Otra preocupación constante es la falta de coordinación entre las oficinas. Como parte de la implementación del nuevo Código de Migración, se creó un grupo de trabajo para redactar el reglamento de implementación de la ley.⁶⁴⁷ Este grupo incluye al MINEX, el Ministerio

⁶⁴⁰ *Ídem.*

⁶⁴¹ *Ídem.* pág. 13.

⁶⁴² Entrevista con ECAP, *supra* nota 520, págs. 4-5; Entrevista con MENAMIG, *supra* nota 543, pág. 5.

⁶⁴³ Entrevista con ECAP, *supra* nota 520, pág. 5.

⁶⁴⁴ *Ídem.* pág. 6.

⁶⁴⁵ Entrevista con Ministerio Público, *supra* nota 604, pág. 13.

⁶⁴⁶ *Ídem.*

⁶⁴⁷ Entrevista con FJEDD: Rosmary Yax y Susana Urbina, *supra* nota 548, pág. 10.

Público, INACIF,⁶⁴⁸ y el ICRC; sin embargo, la PDH, la sociedad civil y las familias han sido excluidas de estas reuniones.⁶⁴⁹

2. Investigación de desapariciones

El gobierno tiene el deber legal de investigar adecuadamente la desaparición de un ciudadano guatemalteco luego de que se haya presentado un informe, incluso cuando la desaparición ocurre fuera de Guatemala.⁶⁵⁰ Sin embargo, es evidente que estas investigaciones son inadecuadas por varias razones, incluida la falta de coordinación entre las agencias guatemaltecas,⁶⁵¹ cooperación limitada entre México y las naciones del Triángulo Norte, deficiencias en el uso de la medicina forense en Guatemala y la falta de mantener a las familias informadas e involucradas en el proceso.

a. Coordinación transnacional

Las investigaciones de desapariciones de migrantes requieren la participación y la cooperación de varios países. Las investigaciones exitosas requieren una coordinación entre las instituciones tanto dentro del estado como entre estados, pero la falta de una delimitación clara de las responsabilidades de cada oficina puede impedir tal colaboración.⁶⁵² Una de las principales quejas consistentes es que las oficinas a menudo no toman en serio estas investigaciones y no les dedican una atención y recursos significativos.

i. El Ministerio Público

El Ministerio Público alega que, si tiene conocimiento de un hecho delictivo, automáticamente inicia una investigación.⁶⁵³ Sin embargo, también considera que cuando la información sobre la persona desaparecida se encuentra en México o Estados Unidos, y no en el territorio de Guatemala, la única función del Ministerio Público es intercambiar

⁶⁴⁸El INACIF fue fundado en 2006 como una entidad independiente con la responsabilidad de los asuntos en el sistema de justicia de Guatemala que requieren experiencia técnica científica. Véase, INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS FORENSES DE GUATEMALA, <http://www.inacif.gob.gt>. (consultado el 12 de abril del 2018).

⁶⁴⁹ Entrevista con FJEDD: Rosmery Yax y Susana Urbina, *supra* nota 548, pág. 10.

⁶⁵⁰El derecho internacional que rige la obligación de los Estados de investigar se describe detalladamente en la sección de México de este informe.

⁶⁵¹ Véase *infra* Ch.VII (D)(6).

⁶⁵² Entrevista con MENAMIG, *supra* nota 543, págs. 14.40.

⁶⁵³ Entrevista con Ministerio Público, *supra* nota 604, pág. 7.

información con los fiscales mexicanos o estadounidenses.⁶⁵⁴ Así, el Ministerio Público considera que su rol es fortalecer, más que encabezar la investigación, que considera que está en manos de las autoridades mexicanas en la FGR (México).⁶⁵⁵ Mientras que el Ministerio Público ha incrementado su uso de evidencia científica y forense en las investigaciones, en colaboración con INACIF (Guatemala),⁶⁵⁶ normalmente se toman muestras de ADN de familiares sólo si las autoridades mexicanas lo solicitan.⁶⁵⁷ Si un miembro de la familia solicita que se le tome una muestra de ADN, el fiscal documentará esta solicitud, pero podría o no tomar una muestra para almacenarla o enviarla a México.⁶⁵⁸

Si las autoridades mexicanas descubren un cuerpo no identificado, envían información al Ministerio Público, donde los fiscales intentan determinar si el cuerpo es un migrante guatemalteco.⁶⁵⁹ Para ello, el Ministerio Público compara la información con denuncias penales, verifica la autenticidad de los documentos de identidad encontrados con el cuerpo, compara las huellas dactilares del cuerpo con las registradas por el Ministerio Público y el registro civil en Guatemala, y en ocasiones compara muestras genéticas.⁶⁶⁰ Sin embargo, si el cuerpo de un migrante fallecido es repatriado a Guatemala, el Ministerio Público asume que el gobierno extranjero ha documentado todo lo necesario para completar una investigación, incluso si no se identificó al perpetrador y no hace ningún intento adicional de documentar evidencia relacionada con los restos.⁶⁶¹

Si bien el Ministerio Público afirma coordinar continuamente con la FGR mexicana en muchas investigaciones, no pudo precisar cuántos casos había coordinado con la misma o dar algún ejemplo de coordinación, salvo las investigaciones de las dos grandes masacres en

⁶⁵⁴ Véase, *Ídem.* págs. 4-5. Al recibir una denuncia de una desaparición que se sospecha que ha ocurrido en México, la Unidad de Asuntos Internacionales del Ministerio Público puede solicitar que el gobierno mexicano inicie una búsqueda, y puede enviar toda la información y las pruebas recogidas de la familia a México. Luego se apoya en la FGR mexicana para iniciar una investigación en México. El fiscal en México puede solicitar información al fiscal del Ministerio Público guatemalteco, y el fiscal guatemalteco se encarga de recoger la información y enviarla de vuelta.

⁶⁵⁵ *Ídem.* pág. 10.

⁶⁵⁶ CIDH 2015, *supra* nota 615, en ¶ 394.

⁶⁵⁷ Entrevista con Ministerio Público, *supra* nota 604, págs. 11-12.

⁶⁵⁸ *Ídem.* págs. 12-13.

⁶⁵⁹ *Ídem.* pág. 15.

⁶⁶⁰ *Ídem.*

⁶⁶¹ *Ídem.* pág. 17.

Tamaulipas y Cadereyta, México.⁶⁶² El fiscal asignado al caso en el Ministerio Público normalmente recibe información sobre el estado del caso en México cuando la FGR le solicita asistencia legal del Ministerio Público.⁶⁶³ El fiscal también puede solicitar información sobre el avance de la investigación de la FGR para asegurar que la investigación se desarrolle adecuadamente o que la familia esté informada, pero tales solicitudes de información no parecen ser una ocurrencia común.⁶⁶⁴ Además, no hay una oficina dentro del Ministerio Público que se dedique específicamente a las desapariciones de migrantes,⁶⁶⁵ y los casos a veces se trasladan entre oficinas y fiscales con diferentes especializaciones.⁶⁶⁶ A pesar de estas cuestiones, el Ministerio Público sostiene que sus herramientas legales existentes son adecuadas y que han podido comunicarse suficientemente con las autoridades en México.⁶⁶⁷

Organizaciones de la sociedad civil confirmaron la opinión de que el Ministerio Público solo actúa en estas investigaciones transnacionales cuando la FGR mexicana le indica que actúe.⁶⁶⁸ El Ministerio Público podría utilizar su sistema de intercambio de información con la FGR de México para realizar investigaciones más exhaustivas, incluso si la investigación incluye incidentes que ocurrieron en el territorio de un Estado diferente.⁶⁶⁹ Podría solicitar la acción de las autoridades mexicanas, así como las autoridades mexicanas solicitan acción de ella.⁶⁷⁰ El Ministerio Público también podría, a través del MINEX, solicitar a las autoridades mexicanas que procesen a las personas.⁶⁷¹ Sin embargo, estas oficinas no han tomado tales acciones, una deficiencia que algunos atribuyen a la falta de priorización de los derechos de los migrantes, y en particular de los migrantes desaparecidos.⁶⁷² Así, el énfasis del Ministerio Público en que los hechos ocurrieron en el territorio de otro Estado es una justificación poco convincente de su papel limitado en el proceso de investigación. Los funcionarios del

⁶⁶² *Ídem.* pág. 10.

⁶⁶³ *Ídem.* pág. 17.

⁶⁶⁴ *Ídem.* pág. 18.

⁶⁶⁵ Entrevista con FJEDD: Rosmary Yax y Susana Urbina, *supra* nota 548, págs. 7-8.

⁶⁶⁶ Entrevista con Ministerio Público, *supra* nota 604, pág. 13.

⁶⁶⁷ *Ídem.* págs. 10-11.

⁶⁶⁸ Entrevista con FJEDD: Rosmary Yax y Susana Urbina, *supra* nota 548, pág. 8.

⁶⁶⁹ *Ídem.* pág. 8.

⁶⁷⁰ *Ídem.* págs. 8-9.

⁶⁷¹ *Ídem.* pág. 9.

⁶⁷² *Ídem.*

Ministerio Público también enfatizaron repetidamente el éxito relativo de la sociedad civil en la prestación de servicios, como el acompañamiento a las víctimas y el apoyo psicosocial,⁶⁷³ implicando que el hecho de que la sociedad civil asumiera estos servicios significaba que el gobierno no necesitaba proporcionarlos.

ii. MINEX

MINEX debería desempeñar un papel central en las investigaciones transnacionales de desapariciones de migrantes. Cuando MINEX recibe un informe de un migrante ha desaparecido, puede difundir esta información a los consulados de Guatemala en todo México y Estados Unidos para iniciar una búsqueda generalizada.⁶⁷⁴ MINEX, a través de los consulados, también puede solicitar registros de morgues y cárceles, así como de otras agencias como departamentos de trabajo de otros países.⁶⁷⁵

Sin embargo, no hay consulados guatemaltecos en algunas partes de México, por lo que la búsqueda puede estar limitada geográficamente.⁶⁷⁶ Este sistema es inadecuado porque las familias a menudo tienen información limitada para usar en una búsqueda.⁶⁷⁷

Las familias también afirman que MINEX no hace lo suficiente para garantizar que se recopile información suficiente y precisa en el proceso de investigación. Por ejemplo, cuando un cuerpo es identificado y devuelto a una familia guatemalteca, MINEX no siempre usa un equipo forense para verificar que el cuerpo haya sido correctamente identificado.⁶⁷⁸ Además, en ocasiones MINEX ha permitido que los cuerpos sean incinerados antes de ser devueltos a Guatemala, lo que deja a las familias en duda sobre la identificación.⁶⁷⁹ Las familias rara vez tienen acceso directo a la información de las instituciones mexicanas, como hospitales o

⁶⁷³ Entrevista con Ministerio Público, *supra* nota 604, págs. 5-6, 18.

⁶⁷⁴ *Ídem.* pág. 5.

⁶⁷⁵ Entrevista con MENAMIG, *supra* nota 543, pág. 8.

⁶⁷⁶ *Véase*, Entrevista con FJEDD: Rosmery Yax y Susana Urbina, *supra* nota 548, pág. 7.

⁶⁷⁷ Entrevista con MENAMIG, *supra* nota 543, pág. 8. Los migrantes a veces dan nombres falsos a las autoridades mexicanas, a menudo por instrucción de un contrabandista, por lo que las búsquedas de registros con nombres reales no darían resultados.

⁶⁷⁸ *Véase*, Entrevista con MENAMIG, *Ídem.*, pág. 9.

⁶⁷⁹ *Ídem.*

cárceles, por lo que no pueden investigar de forma independiente cuando MINEX no proporciona información completa.⁶⁸⁰

iii. La PDH

La PDH ha intentado mejorar la comunicación, tanto entre las instituciones guatemaltecas como entre Guatemala y México. Cuando la PDH recibe un informe de desaparición, también lo envía a los consulados para iniciar la búsqueda de la persona desaparecida.⁶⁸¹ El Fiscal General expresó su deseo de celebrar contratos con organizaciones no gubernamentales que tienen presencia directa en México y Estados Unidos para mejorar el proceso de búsqueda.⁶⁸² También ha discutido con sus homólogos de los otros países del Triángulo Norte la posibilidad de crear un mecanismo de informes interestatales.⁶⁸³ Sin embargo, la PDH no tiene poder real fuera de Guatemala, excepto en la medida en que pueda trabajar con el MINEX y los consulados, por lo que sus funciones son limitadas.⁶⁸⁴

iv. El MAE

Solo se han presentado un número muy reducido de solicitudes de apoyo a través del MAE de México sobre Guatemala hasta el momento.⁶⁸⁵ A principios de 2017, la FJEDD presentó diecinueve casos, los primeros en el MAE de Guatemala.⁶⁸⁶ La FJEDD presentó estos casos iniciales para probar el funcionamiento del MAE en Guatemala y determinar si sería un recurso útil para otras familias.⁶⁸⁷ En 2018, estos casos no habían avanzado, a pesar de una estimación original de que el proceso demoraría entre tres y cuatro meses.⁶⁸⁸ Para que un caso califique para MAE, la familia debe dar su consentimiento y debe quedar claro que la desaparición ocurrió en México.⁶⁸⁹ A continuación, la familia recibe una cita con la Unidad de Inmigrantes, que tiene un representante en Guatemala.⁶⁹⁰ Como se señaló anteriormente,

⁶⁸⁰ Véase, Entrevista con FJEDD: Rosmery Yax y Susana Urbina, *supra* nota 548, pág. 7.

⁶⁸¹ Entrevista con PDH, *supra* nota 585, pág. 11.

⁶⁸² *Ídem.*

⁶⁸³ *Ídem.* pág. 14.

⁶⁸⁴ *Ídem.* págs. 10-11.

⁶⁸⁵ Véase, Entrevista con FJEDD: Rosmery Yax y Susana Urbina, *supra* nota 548, pág. 11.

⁶⁸⁶ *Ídem.* págs. 11-12.

⁶⁸⁷ *Ídem.*

⁶⁸⁸ *Ídem.* pág. 11.

⁶⁸⁹ *Ídem.* pág. 13.

⁶⁹⁰ *Ídem.*

parece imposible presentar una queja ante el MAE sin la asistencia de un abogado, y el MAE aún no ha arrojado ningún resultado.⁶⁹¹

b. Forense

La débil capacidad institucional de Guatemala para la investigación forense también requiere atención. El Instituto Nacional Forense de Guatemala ("INACIF") maneja los asuntos forenses para el sistema de justicia de Guatemala, pero generalmente actúa con lentitud y es visto con desconfianza por el público.⁶⁹² Rara vez toma muestras genéticas de familias para ayudar en la búsqueda de familiares desaparecidos.⁶⁹³

Gran parte del progreso realizado en términos de medicina forense se ha realizado gracias a los esfuerzos de la sociedad civil. Como resultado de su incidencia, en 2012 se firmó un acuerdo entre PDH, MENAMIG, FJEDD y EAAF para colaborar en la búsqueda forense de migrantes guatemaltecos desaparecidos a través del *Proyecto Frontera* del EAAF.⁶⁹⁴ Gracias a este acuerdo limitado y ahora reemplazado, MINEX operó como colaborador y brindó información valiosa para la localización de migrantes desaparecidos.⁶⁹⁵

En abril de 2015, MINEX firmó un "convenio de cooperación técnica y científica" con la organización no gubernamental Fundación de Antropología Forense de Guatemala ("FAFG") para facilitar la búsqueda e identificación de migrantes guatemaltecos desaparecidos en ruta a Estados Unidos.⁶⁹⁶ Los usos del FAFG consisten en pruebas de ADN, huellas dactilares y otras medidas, y planea poblar una base de datos con muestras de ADN de miembros de la familia para comparar con la de migrantes no identificados.⁶⁹⁷ MINEX, sin embargo, generalmente se ha resistido a trabajar con la sociedad civil.⁶⁹⁸

c. Seguimiento con las familias

⁶⁹¹ *Ídem.*

⁶⁹² Entrevista con ECAP, *supra* nota 520, pág. 11.

⁶⁹³ *Ídem.*

⁶⁹⁴ EAAF Proyecto Frontera, *supra* nota 4.

⁶⁹⁵ *Ídem.*

⁶⁹⁶ CIDH 2015, *supra* nota 615, en ¶ 394.

⁶⁹⁷ *Ídem.*

⁶⁹⁸ Entrevista con ECAP, *supra* nota 520, pág. 11.

Después de que una familia ha presentado una denuncia ante el gobierno, tiene derecho a recibir información sobre el estado de su caso. El Ministerio Público reconoce este derecho, y su ley orgánica incluye disposiciones que abarcan tanto a las víctimas directas como a las "víctimas colaterales".⁶⁹⁹ El Ministerio Público cuenta con una Oficina de Atención a la Víctima que presuntamente brinda servicios psicosociales a las víctimas, y el Ministerio Público manifiesta que están "siempre abiertos a colaborar con las familias".⁷⁰⁰ También alega que el fiscal a cargo de cada investigación está obligado a informar a la familia sobre el avance del caso, y que es práctica del Ministerio Público contactar a la familia siempre que haya noticias de un avance en un caso.⁷⁰¹ Cuando se realiza la investigación en México, el Ministerio Público puede contactar a los fiscales en México para obtener información sobre el avance del caso de la familia.⁷⁰²

Las familias y la sociedad civil, en tanto, cuentan una historia diferente sobre la información que reciben del gobierno durante la investigación. ECAP y MENAMIG, organizaciones de la sociedad civil que trabajan en estrecha colaboración con muchas familias de migrantes desaparecidos, informan que el Ministerio Público y MINEX rara vez brindan información de seguimiento a las familias, incluso cuando tienen actualizaciones, y lo que hacen es no decirles a las familias qué esperar.⁷⁰³ Las familias a menudo tienen que buscar información afirmativamente, y estas oficinas a menudo dicen que no tienen información y que vuelven a llamar en unos meses.⁷⁰⁴

Incluso el Ministerio Público, cuando se le preguntó sobre los procedimientos para el seguimiento de las familias, se refirió al trabajo de la sociedad civil para ayudar a las familias a obtener información de México, brindar apoyo psicológico y, en general, mantener contacto con ellos.⁷⁰⁵ El Ministerio Público no pareció considerar problemático que la sociedad civil

⁶⁹⁹ Entrevista con Ministerio Público, *supra* nota 604, págs. 7-8.

⁷⁰⁰ *Ídem*, pág. 5.

⁷⁰¹ *Ídem*, pág. 8.

⁷⁰² *Ídem*, pág. 18.

⁷⁰³ Entrevista con ECAP, *supra* nota 520, págs. 5-6; Entrevista con MENAMIG, *supra* nota 543, pág. 9.

⁷⁰⁴ Entrevista con ECAP, *Ídem*, pág. 5; Entrevista con MENAMIG, *Ídem*, págs. 6, 9.

⁷⁰⁵ Entrevista con Ministerio Público, *supra* nota 604, págs. 5, 18.

se vea obligada a llenar los vacíos que funcionarios gubernamentales responsables de garantizar los derechos de las víctimas dejan.

Las familias también afirman que cuando MINEX les comunica información sobre las investigaciones que está llevando a cabo, rara vez la entrega se realiza de manera sensible o humana. MINEX a veces brinda información confidencial por teléfono, incluida la notificación de la muerte.⁷⁰⁶ Los funcionarios de MINEX a menudo llaman a una familia para dar o pedir información sin considerar primero si la familia habla español y si se necesita un intérprete.⁷⁰⁷ Para las víctimas de las tres masacres más grandes en México, la FJEDD pudo asegurarse de que las familias fueran notificadas de la muerte del familiar en persona y no mediante una llamada telefónica. Pero estos mismos procedimientos no se han aplicado cuando se descubre un cadáver en los Estados Unidos, o el individuo no fue víctima de una masacre; a muchas familias no se les garantiza la misma protección contra la re-traumatización.⁷⁰⁸

En el pasado, después de que se identificaba un cuerpo, las familias guatemaltecas recibían restos que fueron cremados por las autoridades mexicanas sin el consentimiento de la familia.⁷⁰⁹ Recibir restos cremados no solo dificulta el proceso de duelo,⁷¹⁰ sino que también interfiere con las tradiciones guatemaltecas de duelo⁷¹¹ y significa que las familias no pueden estar seguras de que los restos realmente pertenecen a su familiar, ya sea por reconocimiento visual o pruebas de ADN.⁷¹² MINEX le ha dicho a algunas familias que nunca volverían a ver a su pariente fallecido si no autorizaban la cremación.⁷¹³ Las familias incluso han recibido ataúdes sellados, que se les dijo que no abrieran bajo amenaza de castigo.⁷¹⁴ A algunas

⁷⁰⁶ Entrevista con MENAMIG, *supra* nota 543, pág. 6; Entrevista con FJEDD: Rosmery Yax y Susana Urbina, *supra* nota 548, pág. 5.

⁷⁰⁷ Entrevista con FJEDD, *Ídem*, pág. 9.

⁷⁰⁸ *Ídem*, págs. 5-6.

⁷⁰⁹ CICR DELEGACIÓN REGIONAL PARA MÉXICO, AMÉRICA CENTRAL Y CUBA, *supra* nota 604, pág. 17.

⁷¹⁰ *Ídem*, pág. 17.

⁷¹¹ Entrevista con FJEDD: Rosmery Yax y Susana Urbina, *supra* nota 548, págs. 4-5; Entrevista con MENAMIG, *supra* nota 543, pág. 5.

⁷¹² Entrevista con FJEDD: *Ídem*, págs. 5, 10-11 (que describe los casos de al menos siete migrantes guatemaltecos que fueron descubiertos en fosas comunes en San Fernando, Tamaulipas, y cuyos restos fueron incinerados antes de ser devueltos a Guatemala en diciembre de 2012) Entrevista MENAMIG, *supra* nota 543, pág. 9.

⁷¹³ Entrevista FJEDD, *Ídem*, pág. 5.

⁷¹⁴ *Ídem*, pág. 4.

familias se les han entregado los restos incinerados de sus familiares sin ninguna documentación o explicación de cómo se realizó la identificación o las circunstancias de la muerte.⁷¹⁵ Los restos han sido devueltos a las familias sin un certificado de defunción.⁷¹⁶

En agosto de 2013, se creó una Comisión Forense para identificar los restos de los migrantes que fueron asesinados en las tres grandes masacres de migrantes en México.⁷¹⁷ Desde que se creó la Comisión, el proceso de notificación ha mejorado para los migrantes que han sido identificados en relación con estas masacres.⁷¹⁸ Ahora, cuando se ha identificado el cadáver de un ciudadano guatemalteco de las tres masacres, se supone que MINEX llamará a la familia para decirles que tiene información.⁷¹⁹ Su protocolo requiere concertar una reunión con la familia, el Ministerio Público, las autoridades mexicanas y observadores de derechos humanos o personal psicológico, durante el cual se informa a la familia sobre la identificación de su familiar, así como información sobre pruebas forenses, dónde se descubrió el cuerpo y la causa de la muerte.⁷²⁰ También se supone que MINEX debe proporcionar a la familia documentación de esta información e iniciar la repatriación del cuerpo.⁷²¹

A pesar de este procedimiento establecido y del derecho de representación legal de las familias, el MINEX a menudo intenta impedir el acceso de los abogados a la reunión donde se informa a la familia de la muerte y cuando se produce la repatriación.⁷²² MINEX a veces contacta solo a la familia y no a su representante legal, o se niega a permitir que los abogados entren a las reuniones, diciendo que es un asunto privado.⁷²³ También ha negado la entrada a ECAP, que brinda acompañamiento psicosocial a las familias, y a los funcionarios de la PDH, quienes tienen el mandato de monitorear estas reuniones.⁷²⁴ Este proceso no aplica

⁷¹⁵ *Ídem.* pág. 11.

⁷¹⁶ *Ídem.* pág. 4.

⁷¹⁷ Estas tres masacres incluyen los setenta y dos migrantes asesinados descubiertos en San Fernando, Tamaulipas, en agosto de 2010; los ciento noventa y tres restos descubiertos en San Fernando, Tamaulipas, en abril de 2011; y los cuarenta y nueve torsos descubiertos en Cadereyta, Nuevo León, en mayo de 2012. *Véase, Ídem.*, págs. 14-15.

⁷¹⁸ *Ídem.* pág. 6.

⁷¹⁹ *Ídem.* págs. 2-3.

⁷²⁰ Entrevista FJEDD: Rosmery Yax y Susana Urbina, *supra* nota 548, pág. 3.

⁷²¹ *Ídem.*

⁷²² *Ídem.* pág. 6.

⁷²³ *Ídem.* págs. 6, 10.

⁷²⁴ *Ídem.* pág. 10.

cuando los cuerpos no están asociados con una de las tres grandes masacres, por lo que las familias de otras víctimas son aún más vulnerables a los malos tratos.⁷²⁵

3. Reparaciones

a. *Reparaciones vigentes*

i. Reparaciones internas

En el caso *Velásquez-Rodríguez*, la CIDH estableció que la Convención Americana y la CFDP crean obligaciones a los Estados parte para no sólo prevenir e investigar desapariciones forzadas, sino también brindar reparación a las víctimas de desapariciones forzadas.⁷²⁶ La Corte en *Velásquez-Rodríguez* además interpretó las obligaciones bajo la CFDP de aplicar a todas las personas bajo la jurisdicción de un Estado, incluidas las violaciones contra sus ciudadanos ocurridas en el exterior.⁷²⁷ Como resultado de estas obligaciones, el gobierno guatemalteco debe brindar asistencia y reparación a las víctimas de desapariciones forzadas, que incluye a sus familias.⁷²⁸ Aunque el gobierno guatemalteco brinda alguna asistencia financiera para la repatriación de migrantes guatemaltecos, la asistencia es mínima y no está garantizada.⁷²⁹

El MINEX de Guatemala es la única institución gubernamental con el presupuesto para brindar algún tipo de reparación a las familias de estas víctimas; sin embargo, las repatriación se limitan al costo de repatriación de los restos del migrante.⁷³⁰ Cuando un ciudadano guatemalteco muere en el exterior, un miembro de la familia puede solicitar asistencia financiera para la repatriación de los restos en el Consulado de Guatemala más cercano.⁷³¹

⁷²⁵ *Ídem*. pág. 6.

⁷²⁶ Véase discusión, *infra* Ch. III; *Velásquez-Rodríguez v. Honduras*, *supra* nota 51, ¶ 166-67, 172, 176-77; Organización de los Estados Americanos, Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, 9 de junio de 1994, O.A.S.T.S. No. A-60, 33 I.L.M. 1529.

⁷²⁷ Véase, discusión *infra* Ch. III (B).

⁷²⁸ Véase, *Caso Blake*, 1999 Corte IDH (ser. C) No. 48 ¶ 57 (22 de enero de 1999)

(que sostiene que los padres y hermanos de la víctima fueron perjudicados por la desaparición de la víctima y son considerados víctimas y beneficiarios de reparaciones).

⁷²⁹ Entrevista con ECAP, *supra* nota 520, págs. 6-7; Entrevista con MENAMIG, *supra* nota 543, págs. 6, 12.

⁷³⁰ Los funcionarios del MINEX no respondieron a las solicitudes de entrevistas, por lo que la información relativa a las medidas adoptadas por el MINEX se basa en gran medida en testimonios de terceros, así como en el sitio web oficial del MINEX. Entrevista con ECAP, *Ídem*, págs. 6-7; Entrevista con MENAMIG, *Ídem*, págs. 6, 12.

⁷³¹ *Repatriaciones*, GOBIERNO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA: MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, http://www.minex.gob.gt/Visor_Pagina.aspx?PaginaID=152. (consultado el 15 de abril del 2018).

Sin embargo, MINEX no garantiza la asistencia financiera para todas las solicitudes de repatriación.⁷³² Cualquier familiar de un migrante guatemalteco fallecido puede presentar los documentos necesarios y solicitar la repatriación, pero los funcionarios del Consulado finalmente determinan quién puede calificar para el fondo de repatriación.⁷³³

Aunque es alentador que el fondo de repatriación de MINEX exista para las familias de estos migrantes fallecidos, en la práctica, las familias afirman que el fondo es inaccesible.⁷³⁴ MENAMIG, que ayuda a las familias a acceder al fondo de repatriación, reconoce que MINEX sí tiene un fondo de repatriación para familias cuyos familiares mueren en el extranjero.⁷³⁵ Aunque MINEX afirma utilizar criterios o pautas para evaluar las solicitudes, existen grandes discrepancias en las aprobaciones.⁷³⁶ Por ejemplo, a algunas familias que solicitaron asistencia de repatriación se les dijo que MINEX no tenía los recursos financieros para pagar la repatriación de los restos de sus seres queridos.⁷³⁷ Los funcionarios de MINEX les dijeron que si la familia quería recibir los restos, tendrían que pagar \$5,000 por los costos de transporte.⁷³⁸ Al mismo tiempo, las ONG´s que trabajan con familias afirman que MINEX otorga costos de repatriación a otras familias en situaciones financieras similares.⁷³⁹ Dadas las discrepancias en las aprobaciones, algunas organizaciones de la sociedad civil creen que incluso si existen pautas para el fondo de repatriación, los funcionarios de MINEX no las siguen.⁷⁴⁰ Como resultado, a muchas familias con necesidades económicas se les niega el acceso al fondo y luchan por encontrar la manera de llevar los restos de sus familiares a casa.⁷⁴¹

Incluso cuando MINEX aprueba la solicitud financiera de una familia para la repatriación de los restos, tiende a ser insuficiente para cubrir todos los costos de repatriación.⁷⁴² MINEX

⁷³² Entrevista MENAMIG, *supra* nota 543, págs. 6, 12.

⁷³³ Entrevista MENAMIG, *Ídem*. págs. 6, 12.

⁷³⁴ *Ídem*.

⁷³⁵ *Ídem*. pág. 6.

⁷³⁶ *Ídem*.

⁷³⁷ *Ídem*. págs. 6, 12.

⁷³⁸ *Ídem*. pág. 6.

⁷³⁹ *Ídem*.

⁷⁴⁰ *Ídem*.

⁷⁴¹ Entrevista MENAMIG, *Ídem*, pág. 6; Entrevista con Lucia Santos, en Canton Chicavioc, Quetzaltenango, Guat., (13 de noviembre del 2017) [*Entrevista con Lucia Santos*].

⁷⁴² Entrevista ECAP, *supra* nota 520, págs. 6-7.

generalmente cubrirá solo los gastos de aeropuerto para transportar los restos de la persona desde su lugar de muerte a Guatemala.⁷⁴³ Ambos ECAP y MENAMIG señalaron que MINEX no cubre ningún otro costo derivado de la repatriación de los restos, como el transporte desde el aeropuerto hasta la casa de sus familias dentro de Guatemala.⁷⁴⁴

Aparte del fondo de repatriación de MINEX, MINEX y el gobierno de Guatemala no brindan ninguna reparación a las familias de los migrantes desaparecidos o fallecidos.⁷⁴⁵ El gobierno de Guatemala no ha logrado establecer mecanismos para brindar a estas familias las reparaciones que necesitan.⁷⁴⁶ Incluso el nuevo Código de Migración del gobierno no proporciona ningún tipo de reparación o asistencia financiera a estas familias.⁷⁴⁷

ii. Reparaciones externas

Dadas las reparaciones y la asistencia financiera del gobierno son mínimas, muchas de las familias de los migrantes desaparecidos buscan reparaciones de México a través de la Ley General de Víctimas de México.⁷⁴⁸ Antes de que una familia guatemalteca pueda obtener reparaciones bajo el sistema mexicano, primero deben presentar una denuncia a fin de obtener la condición de "víctima" conforme a la ley.⁷⁴⁹ En el caso de que la "víctima" o la familia se encuentre en Guatemala, el gobierno guatemalteco debe cooperar con las autoridades mexicanas para ayudar a las familias a obtener reparaciones económicas en virtud de la Ley General de Víctimas de México.⁷⁵⁰ Además, debido a que las víctimas y las familias que residen en Guatemala no pueden acceder a otros beneficios como la educación

⁷⁴³ *Ídem*.

⁷⁴⁴ Entrevista ECAP, *Ídem*, págs. 6-7; Entrevista con MENAMIG, *supra* nota 543, pág. 6. (El sitio web oficial de MINEX afirma que las familias aprobadas tendrán los servicios funerarios de sus seres queridos cubiertos por el fondo). Véase también, Repatriaciones, *supra* nota 730.

⁷⁴⁵ Entrevista con ECAP, *Ídem*, págs. 6-7; Entrevista con MENAMIG, *Ídem*, pág. 12.

⁷⁴⁶ Entrevista ECAP, *Ídem*, págs. 6-7.

⁷⁴⁷ Código de Migración, *supra* nota 581.

⁷⁴⁸ Ley General De Víctimas, *supra* nota 123.

⁷⁴⁹ Entrevista con FJEDD: Rosmery Yax y Susana Urbina, *supra* nota 549, págs. 14-15. El proceso de registro según la Ley General de Víctimas se explica en detalle en la sección de México. Véase, *infra* Ch. V(B).

⁷⁵⁰ Entrevista con FJEDD, *Ídem*, pág. 14; Véase discusión, *infra* Ch. (V)(B)(1)(A); CFDP, *supra* nota 47, en el art. I (la CFDP y la Convención Americana obligan a Guatemala a cooperar con México "para prevenir, sancionar y eliminar la desaparición forzada de personas").

pública y la atención médica que brinda México, México requiere que el gobierno guatemalteco los brinde.⁷⁵¹

Si bien las reparaciones y beneficios previstos en la Ley General de Víctimas son teóricamente muy prometedores para los migrantes guatemaltecos y sus familias, en la práctica las familias guatemaltecas enfrentan desafíos para acceder a las reparaciones y beneficios.⁷⁵² Un desafío destacado por miembros de la sociedad civil guatemalteca es que las reparaciones económicas previstas en la Ley General de Víctimas no son suficientes para cubrir todos los costos de la familia.⁷⁵³ Después de una clasificación de víctima legal, los funcionarios mexicanos realizan una entrevista para evaluar la situación financiera de la familia y determinar sus necesidades económicas.⁷⁵⁴ Sin embargo, los funcionarios mexicanos evalúan esto en función de las circunstancias socioeconómicas en México, en lugar de en Guatemala.⁷⁵⁵ Específicamente, FJEDD señaló que los funcionarios ignoran las diferencias socioeconómicas entre México y Guatemala en sus evaluaciones, como las diferencias en el costo de vida, los servicios funerarios o el costo cultural del entierro.⁷⁵⁶ Los funcionarios mexicanos tampoco consideran las diferencias económicas dentro de Guatemala, tales como entre familias que viven en entornos urbanos y rurales.⁷⁵⁷

Incluso cuando las familias reciben reparaciones económicas, las familias tienen dificultades para obtener el dinero.⁷⁵⁸ Los funcionarios mexicanos exigen que el dinero se transfiera a una cuenta bancaria; sin embargo, muchas familias indígenas no tienen cuentas bancarias y el gobierno de Guatemala no ofrece un sistema para transferir el dinero.⁷⁵⁹

Además de las insuficientes reparaciones económicas, la sociedad civil guatemalteca también señaló que las familias tienen dificultades para acceder a otras formas de reparación previstas

⁷⁵¹ Entrevista con ECAP, *supra* nota 520, pág. 7.

⁷⁵² *Ídem.* pág. 7; Entrevista con FJEDD, *supra* nota 548, págs. 13-15.

⁷⁵³ Entrevista con FJEDD, *Ídem.* pág. 5; Entrevista con ECAP, *supra* nota 520, pág. 6.

⁷⁵⁴ Entrevista con FJEDD, *Ídem.* págs. 13-15.

⁷⁵⁵ *Ídem.*

⁷⁵⁶ *Ídem.* (señalando además que los funcionarios calculan las reparaciones económicas en moneda mexicana ("pesos") en lugar de la moneda guatemalteca ("quetzales") sin tener en cuenta la diferencia de valor de las dos monedas).

⁷⁵⁷ Por ejemplo, los costes de los funerales y entierros de las familias que viven en comunidades indígenas rurales suelen ser más elevados que los de las familias que viven en zonas urbanas.

⁷⁵⁸ *Ídem.* pág. 15.

⁷⁵⁹ *Ídem.* págs. 15-16.

en la Ley General de Víctimas de México cuando las familias residen en Guatemala.⁷⁶⁰ El gobierno de Guatemala tiene dificultad en brindarles a las familias los beneficios a los que tendrían acceso en México.⁷⁶¹

A diferencia de México, Guatemala no brinda al público en general acceso a servicios médicos adecuados.⁷⁶² Por ejemplo, FJEDD señaló que la gente a menudo tiene que hacer fila a las 4 am para recibir una consulta médica a las 8 am.⁷⁶³ Si bien la Ley General de Víctimas de México es un paso positivo para brindar las reparaciones y los beneficios que las familias merecen, sin la colaboración del gobierno guatemalteco, simplemente no pueden acceder a estas reparaciones.

4. Demandas familiares

Aunque cada caso de desaparición de migrantes tiene sus circunstancias únicas, las necesidades y solicitudes de las familias de estos migrantes tienden a ser muy similares.⁷⁶⁴ Las necesidades y solicitudes específicas convergen en torno a cuatro categorías:

a. Información e investigaciones

De acuerdo tanto con la sociedad civil guatemalteca como con las familias individuales, una de las principales solicitudes es simplemente que el gobierno demuestre interés en las desapariciones de estos migrantes.⁷⁶⁵ Muchas familias en Guatemala inician la búsqueda de su familiar desaparecido buscando ayuda desde las diversas instituciones gubernamentales, como el MINEX o el Ministerio Público.⁷⁶⁶ Sin embargo, las instituciones gubernamentales no toman medidas sustanciales para investigar la mayoría de estas desapariciones ni brindan

⁷⁶⁰ *Ídem.* págs. 13-14; Entrevista con ECAP, *supra* nota 520, pág. 7.

⁷⁶¹ Entrevista con FJEDD, *Ídem.* págs. 14-15.

⁷⁶² *Ídem.* pág. 14.

⁷⁶³ *Ídem.*

⁷⁶⁴ CICR DELEGACIÓN REGIONAL PARA MÉXICO, AMÉRICA CENTRAL Y CUBA, *supra* nota 604; Entrevista con Lucia Santos, *supra* nota 741; Entrevista con Lucia de Macario Perez, *supra* nota 614; Entrevista con ECAP, *supra* nota 520, pág. 7; Entrevista con MENAMIG, *supra* nota 543, pág. 12.

⁷⁶⁵ Entrevista con Lucia Santos, *supra* nota 741, pág. 23; Entrevista con Lucia de Macario Perez, *supra* nota 614, págs. 4, 7; Entrevista con Carlos Garcia Perez & Victor Garcia Perez, *supra* nota 612, págs. 19-20; Entrevista con MENAMIG, *supra* nota 543, pág. 12.

⁷⁶⁶ Entrevista con Carlos Garcia Perez & Victor Garcia Perez, *Ídem.* págs. 1,9; Entrevista con Lucia Santos, *Ídem.* págs. 12-13; Entrevista con Lucia de Macario Perez, *Ídem.* pág. 7.

ayuda a estas familias.⁷⁶⁷ En cambio, las familias informan casos en los que funcionarios del MINEX y del Ministerio Público reprendieron a las familias que intentaban denunciar a su familiar desaparecido.⁷⁶⁸ Los funcionarios culpan a la familia por la desaparición de su familiar porque les permitieron migrar ilegalmente.⁷⁶⁹ A lo sumo, el MINEX y el Ministerio Público toman las declaraciones de las familias y reclaman la elaboración de un informe por el migrante desaparecido, pero no está claro qué sucede con esta información.⁷⁷⁰ Por lo tanto, una solicitud principal es que el gobierno guatemalteco haga verdaderos esfuerzos para investigar y buscar a familiares desaparecidos.⁷⁷¹

Además de investigar las desapariciones, las familias también quieren que el gobierno les proporcione cualquier información disponible sobre el caso.⁷⁷² A partir de 2017, las familias afirmaron que en casos con denuncias presentadas entre seis y siete años antes, el gobierno no había proporcionado ninguna actualización sobre los esfuerzos de búsqueda e investigación de los casos.⁷⁷³ Las familias simplemente solicitan que el gobierno se comunique con ellos sobre el caso de un familiar, aunque la información sea negativa.⁷⁷⁴ Muchos han aceptado que es posible que su pariente no esté vivo; sin embargo, para lograr el cierre, se les debe proporcionar la verdad.⁷⁷⁵

b. Atención médica

⁷⁶⁷Entrevista con Carlos Garcia Perez & Victor Garcia Perez, *Ídem.* págs. 9-11; Entrevista con Lucia Santos, *Ídem.* págs. 12-13.

⁷⁶⁸ Entrevista con Carlos Garcia Perez & Victor Garcia Perez, *Ídem.* págs. 9-11.

⁷⁶⁹ Entrevista con Lucia Santos, *supra* nota 741, págs. 12-13; Entrevista con Lucia de Macario Perez, *supra* nota 614, pág. 7.

⁷⁷⁰ Entrevista con Carlos Garcia Perez & Victor Garcia Perez, *supra* nota 612, págs. 1,9; Entrevista con Lucia Santos, *Ídem.* págs. 12-15; Entrevista con Lucia de Macario Perez, *Ídem.* pág. 7.

⁷⁷¹ Entrevista con Lucia Santos, *Ídem.* pág. 23; Entrevista con Lucia de Macario Perez, *Ídem.* págs. 4,7; Entrevista con Carlos Garcia Perez & Victor Garcia Perez, *Ídem.* págs. 19-20; Entrevista con MENAMIG, *supra* nota 543, pág. 12.

⁷⁷² Entrevista con Lucia Santos, *Ídem.* pág. 23; Entrevista con Lucia de Macario Perez, *Ídem.* págs. 4,7; Entrevista con Carlos Garcia Perez & Victor Garcia Perez, *Ídem.* págs. 19-20; Entrevista con MENAMIG, *Ídem.* pág. 12; CICR DELEGACIÓN REGIONAL PARA MÉXICO, AMÉRICA CENTRAL Y CUBA, *supra* nota 604, pág. 13.

⁷⁷³ Entrevista con Lucia Santos, *Ídem.* págs. 12-13, 15; Entrevista con Lucia de Macario Perez, *Ídem.* pág. 15.

⁷⁷⁴ CICR DELEGACIÓN REGIONAL PARA MÉXICO, AMÉRICA CENTRAL Y CUBA, *supra* nota 604, pág. 13; Entrevista con Lucia Santos, *Ídem.* págs. 12-13, 15; Entrevista con Lucia de Macario Perez, *Ídem.* pág. 15

⁷⁷⁵ Entrevista con MENAMIG *supra* nota 543, pág. 12; CICR DELEGACIÓN REGIONAL PARA MÉXICO, AMÉRICA CENTRAL Y CUBA, *Ídem.* pág. 13; Entrevista con Lucia Santos, *Ídem.* págs. 12-13, 15.

Además de las demandas de información e investigaciones, las familias también solicitan que el gobierno de Guatemala les brinde acceso a una atención médica adecuada, en particular servicios psicológicos.⁷⁷⁶ Como es de esperar, muchas de estas familias luchan emocional y psicológicamente para hacer frente a la desaparición de un ser querido.⁷⁷⁷ A menudo es más difícil lidiar con el desconocimiento del paradero de un familiar que con su muerte, porque no hay un cierre.⁷⁷⁸ Las familias de los migrantes desaparecidos quieren que el gobierno les brinde acceso a servicios de salud que puedan ayudarlos a sobrellevar la situación mental y físicamente.⁷⁷⁹

El gobierno guatemalteco no ha brindado asistencia médica a estas familias, incluso cuando han sido reconocidas como víctimas en virtud de la Ley General de Víctimas de México.⁷⁸⁰ Muchas de las familias dependen de la atención médica que brindan las organizaciones de la sociedad civil, específicamente para los servicios psicológicos.⁷⁸¹ Por ejemplo, ECAP brinda asesoramiento psicológico y apoyo a muchas de las familias de migrantes desaparecidos.⁷⁸² Sin embargo, la sociedad civil no puede brindar atención médica a todas las familias necesitadas; esa es la responsabilidad del gobierno.⁷⁸³

c. Educación

Las familias de las víctimas también solicitan que el gobierno guatemalteco proporcione a los hijos de migrantes desaparecidos acceso a una educación adecuada.⁷⁸⁴ Muchos migrantes

⁷⁷⁶ CICR DELEGACIÓN REGIONAL PARA MÉXICO, AMÉRICA CENTRAL Y CUBA, *Ídem.* págs. 17-20; Entrevista con MENAMIG, *Ídem.* pág. 12.

⁷⁷⁷ Entrevista con Carlos García Pérez & Víctor García Pérez, *supra* nota 612; Entrevista con Lucia Santos, *supra* nota 741.

⁷⁷⁸ CICR DELEGACIÓN REGIONAL PARA MÉXICO, AMÉRICA CENTRAL Y CUBA, *supra* nota 604, págs. 17-20.

⁷⁷⁹ *Ídem.*; Entrevista con Carlos García Pérez & Víctor García Pérez, *supra* nota 612, págs. 16, 23-25.

⁷⁸⁰ Véase discusión *infra-Ch.* (V)(B)(1), (V)(D)(1).

⁷⁸¹ Entrevista con ECAP, *supra* nota 520, pág. 7; Entrevista con Lucia Santos, *supra* nota 741.

⁷⁸² Entrevista con ECAP, *Ídem.*; Entrevista con Lucia Santos, *Ídem.*; Entrevista con Carlos García Pérez & Víctor García Pérez, *supra* nota 612.

⁷⁸³ Entrevista con Carlos García Pérez & Víctor García Pérez, *Ídem.* págs. 16, 23-25; Entrevista con MENAMIG, *supra* nota 543, pág. 12.

⁷⁸⁴ CICR DELEGACIÓN REGIONAL PARA MÉXICO, AMÉRICA CENTRAL Y CUBA, *supra* nota 604, págs. 19-20; Entrevista con Lucia Santos, *supra* nota 741, págs. 22-23; Entrevista con Lucia de Macario Pérez, *supra* nota 614, pág. 8.

desaparecidos han dejado atrás a niños pequeños.⁷⁸⁵ Dado que la mayoría de los migrantes desaparecidos son hombres, muchos migrantes han dejado a sus hijos con sus madres o abuelas.⁷⁸⁶ La gran mayoría de las personas que migran dejan a sus hijos con la esperanza de brindarles un futuro mejor, mejores oportunidades económicas y una educación.⁷⁸⁷ Desafortunadamente, la desaparición del padre deja a estos niños y sus cuidadores en una peor situación económica.⁷⁸⁸ Muchos de los migrantes desaparecidos eran el principal proveedor financiero de los niños y ahora los cuidadores, generalmente mujeres, los únicos proveedores de la familia y los niños.⁷⁸⁹

Por su parte, el gobierno guatemalteco no ha brindado asistencia educativa a estos niños.⁷⁹⁰ Incluso para los niños clasificados como víctimas según la Ley General de Víctimas de México, el gobierno no les ha proporcionado las becas garantizadas por la ley.⁷⁹¹ En cambio, la carga financiera de la educación del niño recae en los familiares de los migrantes desaparecidos, quienes generalmente no pueden pagar los costos de la educación de sus hijos.⁷⁹²

d. Asistencia económica

Las familias de los migrantes desaparecidos también solicitan asistencia económica del gobierno de Guatemala.⁷⁹³ Como se mencionó anteriormente, muchos migrantes guatemaltecos que están desaparecidos o han fallecidos eran los principales proveedores

⁷⁸⁵ CICR DELEGACIÓN REGIONAL PARA MÉXICO, AMÉRICA CENTRAL Y CUBA, *Ídem*, págs. 19-20; Entrevista con Lucia de Macario Perez, *Ídem*; Entrevista con Lucia Santos, *Ídem*; Entrevista con Carlos Garcia Perez & Víctor Garcia Perez, *supra* nota 613.

⁷⁸⁶ Entrevista con Lucia de Macario Perez, *Ídem*; Entrevista con Lucia Santos, *Ídem*; Entrevista con Carlos Garcia Perez & Víctor Garcia Perez, *Ídem*.

⁷⁸⁷ Entrevista con Lucia Santos, *Ídem*.

⁷⁸⁸ CICR DELEGACIÓN REGIONAL PARA MÉXICO, AMÉRICA CENTRAL Y CUBA, *supra* nota 604, págs. 19-20.

⁷⁸⁹ CICR DELEGACIÓN REGIONAL PARA MÉXICO, AMÉRICA CENTRAL Y CUBA, *Ídem*, págs. 19-20; Entrevista con Lucia Santos, *supra* nota 741, págs. 22-23; Entrevista con Lucia de Macario Perez, *supra* nota 614, pág. 8.

⁷⁹⁰ Entrevista con ECAP, *supra* nota 520, págs. 6-7; Entrevista con MENAMIG, *supra* nota 543, pág. 12.

⁷⁹¹ Entrevista con ECAP, *Ídem*, pág. 7.

⁷⁹² Entrevista con Lucia Santos, *supra* nota 741, págs. 22-23; Entrevista con Lucia de Macario Perez, *supra* nota 614, pág. 8.

⁷⁹³ Entrevista con Carlos Garcia Perez & Victor Garcia Perez, *supra* nota 612, págs. 4-5, 15-16, 24; Entrevista con Lucia Santos, *Ídem*, págs. 22-23; CICR Delegación Regional Para México, América Central Y Cuba, *supra* nota 604, págs. 21-22.

financieros de sus familias.⁷⁹⁴ Por lo tanto, las desapariciones no solo son duras para las familias emocional y mentalmente, sino también financieramente. Además de convertirse en el único proveedor de las familias, a menudo se enfrentan a deber una cantidad significativa de dinero al "coyote" contratado por su pariente.⁷⁹⁵ Por lo general, las familias planean que el migrante le pague al "coyote" con el trabajo que obtienen en los Estados Unidos.⁷⁹⁶ Cuando su familiar desaparece, la deuda se convierte en su carga.⁷⁹⁷ Como resultado, algunas familias se ven obligadas a vender sus casas o posesiones.⁷⁹⁸

A menudo algunas familias enfrentan demandas económicas adicionales debido a la extorsión.⁷⁹⁹ Los individuos, que afirman tener consigo al familiar desaparecido, obligan a las familias a pagar miles de dólares si quieren volver a ver a su familiar con vida.⁸⁰⁰ Muchas de las familias afectadas ceden a las demandas porque esperan que su pariente todavía esté vivo.⁸⁰¹ Sin embargo, muchas familias informan que después de enviar el dinero, nunca más tienen noticias de las personas, y mucho menos recuperan a sus seres queridos.⁸⁰² Dadas todas estas presiones económicas, las familias de los desaparecidos y los migrantes fallecidos solicitan apoyo económico del gobierno de Guatemala para aliviar sus cargas financieras.⁸⁰³

E. Conclusiones y recomendaciones para Guatemala

1. Guatemala debe crear un mecanismo integral de denuncia e investigación de desapariciones forzadas.

1.1. Guatemala debe crear un mecanismo nacional para denunciar e investigar las desapariciones de migrantes a fin de cumplir con sus obligaciones bajo el CFDP. Según lo recomendado por la sociedad

⁷⁹⁴ Véase discusión *infra* Ch. (VII)(D)(1); Entrevista con Lucia Santos, *Ídem.* págs. 22-23; Entrevista con Lucia de Macario Perez, *supra* nota 614, pág. 8.

⁷⁹⁵ CICR DELEGACIÓN REGIONAL PARA MÉXICO, AMÉRICA CENTRAL Y CUBA, *supra* nota 604, págs. 21-22.

⁷⁹⁶ Entrevista con Lucia Santos, *supra* nota 741, pág. 5.

⁷⁹⁷ Entrevista con Lucia Santos, *Ídem.* págs. 25-26; CICR DELEGACIÓN REGIONAL PARA MÉXICO, AMÉRICA CENTRAL Y CUBA, *supra* nota 604, págs. 21-22.

⁷⁹⁸ CICR DELEGACIÓN REGIONAL PARA MÉXICO, AMÉRICA CENTRAL Y CUBA, *Ídem.* págs. 21-22; Entrevista con Lucia Santos, *Ídem.* págs. 25-26.

⁷⁹⁹ Entrevista con Carlos Garcia Perez & Víctor Garcia Perez *supra* nota 612, págs. 4-5.

⁸⁰⁰ *Ídem.*

⁸⁰¹ *Ídem.*

⁸⁰² *Ídem.*

⁸⁰³ Entrevista con Carlos Garcia Perez & Víctor Garcia Perez, *Ídem.*, págs. 4-5, 15-16, 24; Entrevista con Lucia Santos, *supra* nota 741, págs. 22-23; Entrevista con Lucia de Macario Perez, *supra* nota 614, pág. 8.

civil guatemalteca, este mecanismo nacional debe contener lo siguiente:

a. El gobierno guatemalteco debe crear una ruta clara para que las familias presenten una denuncia de desaparición de su ser querido, en las instituciones gubernamentales designadas, preferiblemente el Ministerio Público, el MINEX y el Fiscal. Una vez que se presenta un informe, el Fiscal debe abrir inmediatamente una investigación y se debe notificar a MINEX. Luego, MINEX debe remitir la información e informar al fiscal mexicano, así como a los consulados de Guatemala en México. Los funcionarios de los consulados deben comunicarse con fuentes probables para verificar la información, como hospitales, hoteles para migrantes y refugios.

b. Todos los informes deben mantenerse en una base de datos segura y confidencial. Los funcionarios guatemaltecos deben actualizar sistemáticamente la base de datos con cualquier información que reciban sobre un caso.

c. Guatemala debe crear un cuestionario o formulario que todos los funcionarios deben utilizar para recopilar la información de la familia y crear un informe. El gobierno debe colaborar con ECAP y FJEDD en la capacitación de todo el personal en información que debe recopilarse durante la entrevista. Además, Guatemala debe trabajar con organizaciones de la sociedad civil para capacitar al personal sobre cómo realizar entrevistas éticas a estas familias para evitar re-traumatizarlas.

d. Los funcionarios guatemaltecos a cargo de un caso de desaparición denunciado deben proporcionar a las familias actualizaciones periódicas e intermitentes sobre el caso y los

esfuerzos de investigación, incluso si no hay nueva información disponible.

1.2. El gobierno guatemalteco debe firmar un nuevo convenio con el EAAF, la sociedad civil y las familias de los desaparecidos con el fin de crear una base de datos forense confidencial y formar parte del Proyecto Frontera, un proyecto que tiene como objetivo crear un Mecanismo Regional para el intercambio de datos forenses sobre migrantes desaparecidos.

2. Guatemala debería cooperar de manera más efectiva con el gobierno mexicano, específicamente con el MAE, para investigar las desapariciones forzadas de migrantes guatemaltecos en México.

2.1. Bajo el CFDP, Guatemala está obligada a investigar las desapariciones de ciudadanos guatemaltecos, independientemente de si el ciudadano desaparece en Guatemala o en el extranjero. Por lo tanto, Guatemala debe exigir que el gobierno mexicano investigue las desapariciones de migrantes guatemaltecos dentro del territorio de México.

2.2. Además, el gobierno guatemalteco debe asumir un papel activo en las investigaciones coordinando con las autoridades mexicanas los esfuerzos de búsqueda e investigación de cada caso de desaparición.

2.3. El gobierno guatemalteco debe comunicarse con el representante del MAE y las víctimas familiares al menos cada seis meses para informar sobre el avance de cualquier investigación, enjuiciamiento o repatriación de los casos de desaparición que está manejando.

2.4. Guatemala debe asegurar que todos los miembros de la familia conozcan sus derechos a participar en todas las etapas del proceso penal, prestar testimonio y obtener reparaciones adecuadas como parte de los recursos judiciales, y eliminar cualquier barrera al ejercicio de estos derechos.

2.5. Guatemala también debe facilitar los viajes nacionales e internacionales de las familias para que puedan participar en la investigación, el proceso penal y la identificación de los restos.

2.6. Para ayudar en las investigaciones del MAE, Guatemala debe presentar cada desaparición denunciada al MAE ya sea a través de su representante del MAE o directamente al MAE, que debe mantener una base de datos consolidada junto con el EAAF.

3. Guatemala debe crear un mecanismo que facilite las reparaciones y beneficios garantizados por la Ley General de Víctimas de México.

3.1. El gobierno guatemalteco debe cooperar con el MAE para asegurar que las familias puedan solicitar y recibir los beneficios prometidos bajo la ley mexicana. Dicho mecanismo debería facilitar el acceso a una atención médica física y mental adecuada y establecer becas para hijos de migrantes desaparecidos, como lo exige la legislación mexicana. Además, el gobierno debe asegurar que exista un proceso o sistema que permita a las familias recibir las reparaciones económicas otorgadas por el gobierno mexicano, ya que muchas familias no tienen acceso a cuentas bancarias.

4. Guatemala debe agilizar y dar a conocer los criterios para el fondo de repatriación MINEX.

4.1. MINEX debe establecer criterios concretos para la emisión de fondos del fondo de repatriación. MINEX afirma que los fondos de repatriación están disponibles en función de las necesidades económicas de las familias de las víctimas; sin embargo, no publica las pautas o criterios utilizados para hacer estas determinaciones. Además, existen muchas discrepancias en las aprobaciones emitidas por MINEX, ya que se aprueban a familias en situación similar y se niegan otras.

4.2. Además, MINEX debe poner los criterios a disposición del público y la sociedad civil para garantizar que los funcionarios de MINEX se adhieran a él. Además, MINEX debe ser transparente sobre los criterios utilizados para

evaluar la solicitud de fondos de repatriación de una familia, y las familias y las organizaciones de la sociedad civil deben poder apelar una denegación. Guatemala debe tomar todas las medidas necesarias para abordar plenamente los problemas que provocan la emigración de Guatemala, reconociendo al mismo tiempo el derecho a migrar.

5. Guatemala debe tomar la asignación necesaria para abordar plenamente los problemas que provocan la emigración de Guatemala, reconociendo al mismo tiempo el derecho a migrar.

5.1. Toda persona tiene derecho a migrar y permanecer en casa. Esta recomendación, como se señaló anteriormente, se basa firmemente en las leyes de derechos humanos y se aplica a todos, ricos o pobres. Todos los guatemaltecos tienen derecho a migrar con seguridad y dignidad. Sin embargo, a todos los guatemaltecos también se les debe garantizar el derecho a permanecer en casa en condiciones de seguridad y dignidad.

5.2. Como tal, el gobierno de Guatemala debe abordar las causas fundamentales que impulsan a los migrantes a salir de Guatemala en primer lugar.

5.3. Guatemala debe implementar reformas que aborden la persistencia de la violencia y la corrupción en el país y la desigualdad sistemática.

5.4. Guatemala debe implementar reformas que aborden el tema de la pobreza, que ha provocado el aumento de las pandillas, la violencia y la inseguridad. Guatemala ha recibido asistencia de los Estados Unidos a través del Plan Alianza para la Prosperidad para este mismo propósito. El gobierno guatemalteco debe negarse a condicionar esta u otra ayuda externa a socavar la protección de sus ciudadanos, y debe rechazar las medidas de austeridad del Banco Mundial y el FMI que limitan su capacidad para abordar los graves problemas que están obligando a sus ciudadanos a migrar.

VIII. EL SALVADOR

El Salvador comparte obligaciones legales con sus vecinos bajo las leyes nacionales e internacionales, que requieren la cooperación transnacional para proteger a los migrantes y brindar reparación a las víctimas y sus familias, incluyendo investigaciones exhaustivas, enjuiciamientos, indemnización y repatriación de restos. Sin embargo, al igual que sus vecinos, el gobierno salvadoreño no ha cumplido plenamente con estas obligaciones hacia sus ciudadanos que han desaparecido en su viaje migratorio y a las familias de los desaparecidos.

Los migrantes salvadoreños desaparecen principalmente mientras emigran a los Estados Unidos para huir de la represión política, la violencia y la desigualdad socioeconómica derivada o exacerbada por la Guerra Civil Salvadoreña, que estalló entre 1980 y 1992.⁸⁰⁴ El Salvador sufre altos niveles de violencia de pandillas, en gran parte debido a las políticas de inmigración de Estados Unidos que han llevado a la deportación de miles de pandilleros al país.⁸⁰⁵ Además, las políticas económicas neoliberales mantenidas antes y después de la Guerra Civil han dado lugar a altas tasas de desempleo, marcada desigualdad socioeconómica y falta de oportunidades económicas, lo que a su vez ayuda a impulsar la emigración.⁸⁰⁶

Como se mencionó anteriormente, la mayoría de los migrantes centroamericanos desaparecen en México.⁸⁰⁷ Se desconoce el número exacto de migrantes desaparecidos en México y Estados Unidos dada la naturaleza de la migración irregular y la falta de coordinación en la recopilación de datos entre los gobiernos a lo largo de la ruta del migrante.⁸⁰⁸ Del mismo modo, no está claro el número de migrantes salvadoreños que han

⁸⁰⁴ Cecilia Menjivar & Andrea Gomez Cervantes, *El Salvador: Civil War, Natural Disasters, and Gang Violence Drive Migration*, MIGRATION POL'Y INST. (29 de agosto del 2018), <https://www.migrationpolicy.org/article/el-salvador-civil-war-natural-disasters-and-gang-violence-drive-migration>. Véase también, Walter C. Ladwig III, *Influencing Clients in Counterinsurgency: U.S. Involvement in El Salvador's Civil War, 1979-92*, 41 INT'L SECURITY 99, 109 (2016).

⁸⁰⁵ Sonja Wolf, *Mara Salvatrucha: The Most Dangerous Street Gang in the Americas?* 54 LATIN AM. POL. & SOC'Y 65, 65 (2012). Véase también, *Barrio 18*, INSIGHT CRIME (13 de febrero del 2018), <https://www.insightcrime.org/el-salvador-organized-crime-news/barrio-18-profile-2/>; STEPHANIE LEUTERT, LYNDON B. JOHNSON SCH. PUB. AFF., ORGANIZED CRIME AND CENTRAL AMERICAN MIGRATION IN MEXICO 3 (2018).

⁸⁰⁶ Christine J. Wade, *El Salvador: Contradictions of Neoliberalism and Building Sustainable Peace*, 13 INT'L J. PEACE STUD. 15, 24-29 (2008).

⁸⁰⁷ Entrevista con el Comité Internacional de la Cruz Roja en El Salvador (22 de enero del 2019) [*CICR Entrevista en El Salvador*].

⁸⁰⁸ Entrevista con GMIES, *supra* nota 9.

desaparecido. Desde 2013, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha recibido 786 reportes de salvadoreños desaparecidos en el extranjero.⁸⁰⁹ En enero de 2019, el Ministerio de Relaciones Exteriores tenía 330 casos abiertos de desapariciones de migrantes. La Procuraduría para la Defensa de Derechos Humanos (“PDDH”) tiene 326 casos de migrantes salvadoreños desaparecidos registrados en su banco de datos forenses, que fue establecido en colaboración con el Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos El Salvador (COFAMIDE), el Ministerio de Relaciones Exteriores y el EAAF con la esperanza de identificar los restos de los migrantes desaparecidos y devolverlos a sus familias.⁸¹⁰ Sin embargo, estos números no representan con precisión los números reales porque hay muchas familias que no saben que estos cuerpos existen y no reportan a sus familiares que desaparecen.

A. Factores que impulsan la migración de los salvadoreños

Los salvadoreños emigran hacia el norte para huir de la violencia desenfundada, la pobreza extrema y la desigualdad sistémica que el gobierno no ha abordado desde la Guerra Civil Salvadoreña.⁸¹¹ Las desapariciones y muertes ocurren con mayor frecuencia cuando los migrantes viajan por medios irregulares.⁸¹² La intensificación de la aplicación de la ley de inmigración en México desvía a los migrantes de caminos con refugios establecidos a caminos aislados que están plagados de mayores riesgos.⁸¹³ Como resultado, los migrantes son vulnerables a la extorsión y el abuso por parte de varios actores como pandillas, cárteles de la droga y traficantes de personas, así como a una peligrosa exposición prolongada a los elementos naturales a lo largo de sus viajes.⁸¹⁴

⁸⁰⁹ Comisión de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Examen de las memorias presentadas por los Estados Partes en virtud del artículo 73 de la Convención - *El Salvador*, ¶ 155, U.N. Doc. CMW/C/SLV/2 (4 de noviembre del 2013).

⁸¹⁰ Entrevista con Coordinador del Departamento de Atención al Migrante y Desplazamiento Forzado, Procuraduría para la Defensa de Derechos Humanos (23 de enero del 2019) [*Entrevista con PDDH*].

⁸¹¹ *Migrant Deaths and Disappearances*, MIGRATION DATA PORTAL (consultado el 17 de marzo del 2020), <https://migrationdataportal.org/themes/migrant-deaths-and-disappearances>.

⁸¹² *Ídem*.

⁸¹³ Rebecca Galemba et al., *Paradoxes of Protection: Compassionate Repression at the Mexico-Guatemala Border*, 7 J. ON MIGRATION & HUM. SECURITY 62, 66 (2019).

⁸¹⁴ Entrevista con la Policía Nacional Civil, Representantes de los Departamentos de Migración y Desapariciones Internas (24 de enero del 2019) [*Entrevista PNC*].

1. La Guerra Civil Salvadoreña

El Salvador tiene una historia de agitación económica, política y social, que ha impulsado continuamente la emigración. Un período particularmente devastador en la tumultuosa historia de El Salvador fue la Guerra Civil de 1980-1992, que obligó a una parte importante de la población a migrar. La Guerra Civil Salvadoreña sumergió al país en la represión y la violencia, y desplazó a más de 1 millón de salvadoreños en todo El Salvador, Centroamérica, México, Estados Unidos, Canadá y Australia.⁸¹⁵

La Guerra Civil salvadoreña surgió principalmente debido a la desigualdad sistémica, la violencia política y la corrupción gubernamental perpetuada por la dictadura militar bajo la influencia de los oligarcas agrarios en El Salvador en la década de 1970.⁸¹⁶ La desigualdad en El Salvador era tan extrema y sistémica en 1980 que "la quinta parte más pobre de la población controlaba solo el 2 por ciento de la riqueza de El Salvador, mientras que el quintil superior controlaba el 66 por ciento de los recursos del país".⁸¹⁷ La Guerra Civil de casi 12 años se luchó entre el gobierno de derecha salvadoreño y El Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional ("FMLN"), un grupo guerrillero de la izquierda.⁸¹⁸ La Comisión de la Verdad para El Salvador, establecida para investigar graves hechos de violencia durante la Guerra Civil y recomendar métodos de reconciliación nacional, recibió más de 22.000 denuncias.⁸¹⁹ La Comisión encontró que el 85% de los hechos de violencia fueron atribuibles a agentes del Estado, mientras que aproximadamente el 5% de los hechos violentos fueron

⁸¹⁵ Menjívar & Gómez Cervantes, *supra* nota 804. Véase también, Adrián J. Bailey & Joshua G. Hane, *Population in Motion: Salvadoran Refugees and Circulation Migration*, 14 BULL. LATIN AM. RES. 171, 171, 180 (1995); Richard C. Jones, *Causes of Salvadoran Migration to the States*, 79 GEOGRAPHICAL REV. 183, 184 (1989).

⁸¹⁶ AMELIA HOOVER GREEN, THE COMMANDERS DILEMMA: VIOLENCE AND RESTRAINT IN WARTIME págs. 70-71 (2018). Véase también, Steve Hobden, *El Salvador: Civil War, Civil Society, and the State*, 3 CIVIL WARS 106, 113 (2007); Christine J. Wade, *El Salvador: Contradictions of Neoliberalism and Building Sustainable Peace*, 13 INT'L J. PEACE STUD. 15, 19 (2008).

⁸¹⁷ GREEN, *Ídem*. pág. 62.

⁸¹⁸ CARLOS GUILLERMO RAMOS ET AL., BERGHOF FOUND., THE FMLN AND POST-WAR POLITICS IN EL SALVADOR: FROM INCLUDED TO INCLUSIVE ACTOR? 9 (2015), <https://berghof-foundation.org/library/the-fmln-and-post-war-politics-in-el-salvador-from-included-to-inclusive-actor> (explicando que al final de la Guerra Civil, el FMLN pasó de ser un movimiento guerrillero a un partido político reconocido formalmente por el gobierno, y ha ganado elecciones en los últimos tiempos).

⁸¹⁹ THE COMM. ON THE TRUTH FOR EL SALVADOR, FROM MADNESS TO HOPE: THE 12-YEAR WAR IN EL SALVADOR: REPORT OF THE COMMISSION ON THE TRUTH FOR EL SALVADOR at 35 (1993).

atribuibles a la guerrilla del FMLN.⁸²⁰ Los crímenes violentos cometidos por ambas partes incluyeron ejecuciones extrajudiciales, desapariciones forzadas, tortura, secuestro y reclutamiento forzoso.⁸²¹

El número de refugiados y desplazados internos salvadoreños aumentó a 1,5 millones en 1984.⁸²² La participación de Estados Unidos a través de la provisión de ayuda al gobierno salvadoreño exacerbó la violencia de la Guerra Civil. Estados Unidos proporcionó seis mil millones de dólares en ayuda económica y militar, incluidos helicópteros artillados, asesores militares, entrenamiento directo y apoyo de combate.⁸²³ Esta intervención estadounidense duplicó el tamaño del ejército salvadoreño, intensificando la violencia y prolongando el conflicto.⁸²⁴ En última instancia, los militares y la guerrilla fueron responsables de la muerte de 75.000 salvadoreños, dejando a El Salvador en condiciones sociales, económicas y políticas vulnerables que persisten hasta el día de hoy.⁸²⁵

2. Violencia de las Pandillas

La proliferación de pandillas ha sido una consecuencia importante de la inestabilidad y la pobreza constantes desde el conflicto civil.⁸²⁶ Las pandillas están directamente relacionadas con el narcotráfico, la extorsión, las amenazas, las violaciones sexuales, los homicidios, el tráfico de personas, los robos, las desapariciones internas y el desplazamiento.⁸²⁷ El Salvador tiene una de las tasas de homicidio más altas del mundo, con una tasa anual de 60,07 por cada

⁸²⁰ *Ídem.* pág. 36.

⁸²¹ *Ídem.*

⁸²² World Peace Foundation, *El Salvador*, MASS ATROCITY ENDINGS (7 de agosto del 2015), <https://sites.tufts.edu/atrocityendings/2015/08/07/el-salvador/>.

⁸²³ Walter C. Ladwig III, *Influencing Clients in Counterinsurgency: U.S. Involvement in El Salvador's Civil War, 1979-92*, 41 INT'L SECURITY 99, 109 (2016). Véase también, GREEN, *supra* nota 827.

⁸²⁴ *Ídem.*

⁸²⁵ *Ídem.*

⁸²⁶ Jose Miguel Cruz, *Maras, and the Politics of Violence in El Salvador*, in GLOBAL GANGS 123, 123 (Jennifer M. Hazen & Dennis Rodgers eds., 2014).

⁸²⁷ Entrevista PNC, *supra* nota 814. Véase también, Wolf, *supra* nota 805, en 65; Douglas Farah & Kathryn Babineau, *The Evolution of MS-13 in El Salvador and Honduras*, 7 PRISM 58, 64 (2017).

100.000 habitantes en 2017, y las pandillas son las principales responsables.⁸²⁸ La violencia de pandillas también contribuyó a 2,929 desapariciones internas en 2018.⁸²⁹

La mayor parte de la violencia de las pandillas es perpetuada por las pandillas MS-13 (Mara Salvatrucha) y Barrio 18 (Calle Dieciocho), que se formaron en Los Ángeles, California en la década de 1980 por jóvenes cuyas familias huyeron a los Estados Unidos durante la guerra civil.⁸³⁰ Los jóvenes refugiados salvadoreños crecieron en barrios donde proliferaba la cultura de las pandillas y formaron sus propias pandillas. Muchos fueron detenidos para su deportación por las autoridades de inmigración de los Estados Unidos a fines de los años ochenta y noventa. Así, el aumento de la violencia de pandillas en El Salvador se relaciona directamente con las políticas de deportación de Estados Unidos.⁸³¹ Específicamente, después de que Estados Unidos aprobó la Ley de Reforma de Inmigración Ilegal y Responsabilidad del Inmigrante en 1995, miles de pandilleros fueron deportados a El Salvador.⁸³² Ante la falta de infraestructura social para reintegrar a estos deportados a la sociedad Salvadoreña, las pandillas MS-13 y Barrio 18 recurren al crimen y la violencia, y han florecido en las condiciones inestables que quedaron después de la Guerra Civil Salvadoreña.⁸³³

El gobierno salvadoreño respondió a la actividad de las pandillas con mano dura, lo que condujo a un ciclo de violencia cada vez mayor. En 2003, el gobierno salvadoreño instituyó sus políticas de mano dura, estrategias agresivas contra las pandillas que involucran represiones masivas de la actividad pandillera de presuntos miembros de pandillas y encarcelamiento inmediato en duras condiciones sin el debido proceso.⁸³⁴ Aunque tenía la

⁸²⁸ U.S. Dep't of State, Bureau of Diplomatic Security, El Salvador 2018 Crime & Safety Report 2 (2018), <https://www.osac.gov/Pages/ContentReportDetails.aspx?cid=24052>. Véase también, CLARE RIBANDO SEELKE, CONG. RSCH. SERV., R43616, EL SALVADOR: BACKGROUND AND U.S. RELATIONS 8 (2020), <https://fas.org/sgp/crs/row/R43616.pdf>.

⁸²⁹ Entrevista PNC, *supra* nota 814.

⁸³⁰ Wolf, *supra* nota 805, en 65. Véase también, *Barrio 18*, INSIGHT CRIME (13 de febrero del 2018), <https://www.insightcrime.org/el-salvador-organized-crime-news/barrio-18-profile-2/>.

⁸³¹ Cruz, *supra* nota 826, pág. 123.

⁸³² *Ídem.* págs. 125, 130.

⁸³³ *Ídem.* pág. 127.

⁸³⁴ Mo Hume, *Mano Dura: El Salvador Responds to Gangs*, 17 DEV. PRAC. 739, 739 (2007) (explicando cómo los pandilleros pueden ser arrestados e inmediatamente encarcelados "simplemente por tener tatuajes o carteles luminosos relacionados con pandillas").

intención de poner fin a la violencia de las pandillas, las políticas de mano dura tuvieron el efecto de fortalecer las redes de pandillas, ya que los miembros de las pandillas se volvieron más agresivos y comenzaron a ordenar asesinatos contra agentes del gobierno y la policía.⁸³⁵ Los miembros de las pandillas continúan reorganizándose, estableciendo redes, gestionando extorsiones, ordenando asesinatos, influyendo en las elecciones y buscando el apoyo de otros grupos y organizaciones violentos, incluso mientras están encarcelados.⁸³⁶ El gobierno salvadoreño pretendía crear una cultura de miedo entre las pandillas, pero sus políticas represivas y agresivas solo sirvieron para inflamar la violencia de las pandillas en El Salvador.

Los intentos del gobierno de adelantarse a la actividad de las pandillas poniendo a los pandilleros en la nómina del gobierno han exacerbado el problema y contribuido a la corrupción entre los funcionarios del gobierno. Para reducir la violencia de las pandillas y la tasa de homicidios en El Salvador, el expresidente Mauricio Funes y el ex ministro de Defensa David Munguía Payes dieron a los líderes de la MS-13 25 millones de dólares en 2013 y pusieron a pandilleros notorios en la nómina del gobierno.⁸³⁷ Este dinero solo sirvió para impulsar las actividades financieras ilícitas de la MS-13. Además, los líderes de los dos principales partidos políticos de El Salvador, la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA) y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), han negociado con líderes de la MS-13 para intervenir e influir en el proceso electoral en El Salvador.⁸³⁸

3. Factores económicos

El Salvador tiene una de las tasas de crecimiento del PIB más bajas de la región centroamericana.⁸³⁹ Además del bajo crecimiento del PIB, el país tiene una deuda pública

⁸³⁵ Cruz, *supra* nota 826, pág. 136.

⁸³⁶ *Ídem.* en 136. Véase también, Sonja Wolf, *Introduction, in THE POLITICS OF GANG CONTROL IN EL SALVADOR 2* (2017).

⁸³⁷ Farah, *supra* nota 827, pág. 61.

⁸³⁸ El ministro del Interior, Arístides Valencia, ofreció a los líderes de la MS-13 \$ 10 millones “para obtener su apoyo durante la segunda vuelta de las elecciones presidenciales de 2014”. *Ídem.* pág. 62.

⁸³⁹ *El Banco Mundial en El Salvador*, EL BANCO MUNDIAL, <https://www.bancomundial.org/es/country/elsalvador/overview>.

que supera el 70 por ciento de su PIB⁸⁴⁰ y un coeficiente de Gini⁸⁴¹ del 38,6 por ciento a partir de 2018.⁸⁴² Como resultado, hay pocas esperanzas de una mejor economía a nivel nacional en el futuro previsible, y este estancamiento ha llevado a El Salvador a convertirse en uno de los países con mayor dependencia económica de las remesas de los migrantes.⁸⁴³ En 2018, El Salvador recibió casi \$ 5.5 mil millones en remesas de salvadoreños en el exterior, lo que equivale a aproximadamente el 20 por ciento del PIB del país.⁸⁴⁴ Las remesas constituyen una porción tan grande de los ingresos salvadoreños que en realidad causaron una caída en la tasa de pobreza del 39 por ciento en 2007 al 31 por ciento en 2016.⁸⁴⁵

Debido a que El Salvador se beneficia enormemente de las remesas, el gobierno tiene pocos incentivos para detener la emigración, lo que a su vez reduce cualquier incentivo para mitigar las causas fundamentales de la emigración. Además, los miembros de la familia de los migrantes que reciben remesas suelen ser el objetivo de las pandillas que saben que tienen dinero procedente del extranjero; Luego, esos familiares se sienten motivados a salir de El Salvador y reunirse con sus familiares en el extranjero.

B. Legislación Salvadoreña

El Salvador es miembro tanto de la Organización de Estados Americanos como de las Naciones Unidas.⁸⁴⁶ Sin embargo, a diferencia de otros países del Triángulo Norte, el gobierno no ha ratificado ningún tratado sobre desapariciones forzadas, específicamente el CPED y el CFPD.

⁸⁴⁰ *Ídem.*

⁸⁴¹ *Coeficiente de Gini*, UNITED STATES CENSUS BUREAU, <https://www.census.gov/topics/income-poverty/income-inequality/about/metrics/gini-index.html> (consultado el 29 de noviembre del 2020) “El coeficiente de Gini es una medida resumida de la desigualdad de ingresos. [...] El coeficiente de Gini varía de 0 (0%), que indica igualdad perfecta (donde todos reciben una parte igual), a 1 (100%), desigualdad perfecta (donde solo un destinatario recibe todos los ingresos).

⁸⁴² *Coeficiente de Gini (Estimación del Banco Mundial)*, EL BANCO MUNDIAL, <https://data.worldbank.org/indicador/SI.POV.GINI?locations=SV>.

⁸⁴³ Mary Kate Naatus, *Remittances and Poverty: A Complex Relationship, Evidence from El Salvador*, 4 ADVANCES MGMT. & APPLIED ECON. 1, 1 (2014).

⁸⁴⁴ Kirk Semple, *‘It Is Our Fault’: El Salvador’s President Takes Blame for Migrant Deaths in Rio Grande*, N.Y. TIMES (1 de julio del 2019), <https://www.nytimes.com/2019/07/01/world/americas/nayib-bukele-migrant-deaths.html>.

⁸⁴⁵ *El Banco Mundial en El Salvador*, *supra* nota 839.

⁸⁴⁶ CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS art. 101, ratificado por El Salvador en 1945. Véase también, CARTA DE LA OEA art. 139, ratificado por El Salvador en 1950.

El único tratado que El Salvador ha firmado y ratificado que es relevante para las desapariciones forzadas es la Convención Americana sobre Derechos Humanos.⁸⁴⁷ Como resultado, El Salvador está obligado a respetar las decisiones tomadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como su fallo en *Velásquez-Rodríguez vs. Honduras* descrito anteriormente.⁸⁴⁸

Además, El Salvador ha ratificado la CMW. Pero este tratado multilateral, que gobierna la protección de los trabajadores migrantes y sus familias, no aborda específicamente el tema de las desapariciones de migrantes.⁸⁴⁹ Sin embargo, es importante señalar que México también ha ratificado esta convención.⁸⁵⁰ En consecuencia, en virtud del artículo 92 (1) de la Convención, El Salvador puede colaborar con México para abordar las violaciones de México contra los migrantes salvadoreños en México.⁸⁵¹ El Salvador también puede someter a arbitraje cualquier disputa sobre asuntos migratorios con México.⁸⁵²

Actualmente, El Salvador no cuenta con una ley interna que aborde directamente el tema de las desapariciones de migrantes. Sin embargo, tanto la Constitución salvadoreña, la Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia (“Ley Especial del Migrante”) y el Código Penal salvadoreño ofrecen algunas protecciones a los migrantes y sus familias.

1. Constitución

Al igual que en los otros países del Triángulo Norte, la Constitución salvadoreña garantiza ciertos derechos relevantes para los migrantes y sus familias, como el derecho a migrar, el derecho a la vida, el derecho a la integridad física y moral y el derecho a presentar peticiones

⁸⁴⁷ Organización de los Estados Americanos, Convención Americana sobre Derechos Humanos, 22 de noviembre de 1969, O.A.S.T.S. No. 36, 1144 U.N.T.S. 123, ratificado por El Salvador en 1978.

⁸⁴⁸ *Velásquez-Rodríguez v. Honduras*, *supra* nota 51.

⁸⁴⁹ Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, abierto para firmar el 18 de diciembre de 1990, 30 I.L.M. 1517 (entró a la fuerza el 1 de julio de 2003), ratificado por El Salvador en 2003 [en adelante *CMW*].

⁸⁵⁰ *Ídem.*, ratificado por México en 1999.

⁸⁵¹ *Ídem.* en art. 92(1).

⁸⁵² *Ídem.* Además, si los Estados parte no logran ponerse de acuerdo sobre el resultado dentro de los seis meses posteriores a una decisión arbitral, El Salvador tiene la prerrogativa de remitir la controversia a la Corte Internacional de Justicia. Véase, Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, art. 37 (La Corte Internacional de Justicia es competente para entablar una disputa en virtud de una cláusula jurisdiccional).

al gobierno.⁸⁵³ El artículo 18 de la Constitución no solo otorga a las personas el derecho a presentar una petición a las autoridades gubernamentales, sino también a que se resuelva el asunto de sus peticiones y se les informe del resultado.⁸⁵⁴ Al mismo tiempo, la Constitución exige que los ministerios públicos, incluyendo la PDDH y la Fiscalía General, respondan a las peticiones e investiguen las violaciones.⁸⁵⁵

En 2014, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) encontró respaldo constitucional para el derecho a la verdad en los artículos 2 y 6 de la Constitución Salvadoreña.⁸⁵⁶ Según la Corte, el derecho a la verdad implica el derecho a saber quién causó la violación, la fecha y lugar en que se produjo la violación, cómo y por qué ocurrió dicha violación, independientemente del tiempo transcurrido.⁸⁵⁷ La Corte extendió este derecho a las víctimas de violaciones de derechos fundamentales, a sus familias y a la sociedad en su conjunto.⁸⁵⁸ La Corte sostuvo que el derecho a la verdad requiere investigaciones serias, exhaustivas, receptivas, imparciales, integrales y sistemáticas. Esta detención, junto con las disposiciones constitucionales enumeradas anteriormente, otorga a las familias de los migrantes desaparecidos el derecho constitucional de solicitar información a las agencias gubernamentales y exigir investigaciones e informes.

2. Ley Especial del Migrante

En 2011, el gobierno salvadoreño aprobó la Ley Especial del Migrante para proteger los derechos de los migrantes salvadoreños y sus familias.⁸⁵⁹ La ley exige el “diseño, formulación, evaluación y monitoreo de políticas públicas integrales de protección y desarrollo mediante la coordinación interinstitucional e intersectorial del Estado y la sociedad

⁸⁵³ CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR [E.S CONSTITUTION] arts. 2, 5, y 18. 12 de diciembre de 1983, disponible en <https://pdba.georgetown.edu/Constitutions/ElSal/constitucion.pdf>.

⁸⁵⁴ *Ídem.* art. 18.

⁸⁵⁵ *Ídem.* en arts. 193 y 194.

⁸⁵⁶ Sala de lo Constitucional de la CSJ, 665-2010, 5 de febrero del 2014 (El. Sal.) (resolviendo un caso interpuesto contra el Fiscal General de la República por no continuar con la investigación de un presunto homicidio colectivo ocurrido en 1981 en el departamento de San Vicente en violación de los derechos constitucionales).

⁸⁵⁷ *Ídem.* pág. 7.

⁸⁵⁸ *Ídem.*

⁸⁵⁹ Ley Especial Para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, Decreto 655, Diario Oficial No. 74, Tomo 391, 14 de abril del 2011 (El Sal.) [Ley Especial del Migrantes].

civil.”⁸⁶⁰ Además, el artículo 2 (c) de la Ley Especial del Migrante garantiza la protección extraterritorial, lo que significa que las obligaciones del gobierno se extienden a los migrantes salvadoreños en los países de tránsito y destino.⁸⁶¹

Entre las disposiciones pertinentes al tema de las desapariciones de migrantes, el artículo 6 establece el Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia (“CONMIGRANTES”).⁸⁶² El artículo 10 enumera las obligaciones de CONMIGRANTES, indicando que debe:

- coordinar esfuerzos y actividades, que beneficien a las personas salvadoreñas migrantes, con los consulados de la República y con instituciones públicas y privadas, dentro y fuera del país;⁸⁶³
- crear las unidades técnicas necesarias para la atención de la persona migrante salvadoreña y su familia dentro del territorio nacional; y cuando se estime pertinente, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, lo podrá hacer en el exterior;⁸⁶⁴ y
- preparar, proponer, canalizar y verificar el cumplimiento de “las políticas integrales de protección y desarrollo para la persona migrante salvadoreña y su familia [...] la implementación del Plan Estratégico.”⁸⁶⁵

El mencionado Plan Estratégico incluye el Programa de Asistencia y Protección Humanitaria,⁸⁶⁶ bajo el cual CONMIGRANTES tiene la tarea específica de facilitar la búsqueda de personas desaparecidas y la repatriación de restos.⁸⁶⁷ Además, el artículo 29 de la Ley Especial del Migrante crea un fondo para ayudar a las familias a pagar “los costos de repatriación de los migrantes salvadoreños que han fallecido en el exterior.”⁸⁶⁸

⁸⁶⁰ *Ídem.* art. 1

⁸⁶¹ *Ídem.* art. 2(c).

⁸⁶² *Ídem.* art. 6.

⁸⁶³ *Ídem.* art. 10(m).

⁸⁶⁴ *Ídem.* art. 10(j).

⁸⁶⁵ *Ídem.* art. 10(a).

⁸⁶⁶ *Ídem.* art. 26.

⁸⁶⁷ *Ídem.* art. 27.

⁸⁶⁸ *Ídem.* art. 29.

3. Código Penal

Al igual que en los demás países del Triángulo Norte, el Código Penal de El Salvador tipifica como delito la privación de libertad, el secuestro y la extorsión, todos los cuales son delitos que enfrentan los migrantes en sus viajes.⁸⁶⁹ El artículo 364 del Código Penal también tipifica como delito las desapariciones forzadas, que define como las que ocurren cuando un funcionario público detiene a alguien y se niega a revelar su paradero.⁸⁷⁰ Sin embargo, las agencias gubernamentales interpretan "funcionarios públicos" como funcionarios públicos salvadoreños.⁸⁷¹ Por esta razón, el gobierno salvadoreño no ve la desaparición de un migrante como una desaparición forzada. En cambio, la Policía Nacional Civil y la Procuraduría General de la República han investigado y procesado las desapariciones de migrantes como trata de personas. El artículo 367 (A) del Código Penal tipifica como delito la trata de personas y el daño o la muerte que pueda resultar, e impone una pena de prisión de cuatro a ocho años.⁸⁷² La policía y los fiscales han utilizado esta disposición para procesar a coyotes que ayudaron a migrantes a cruzar las fronteras nacionales y luego desaparecieron.⁸⁷³

4. Definiciones

En ausencia de una definición clara de "desaparición" en la legislación salvadoreña, el gobierno ha adoptado dos términos diferentes: "desaparecido" y "no localizado". El término migrante "desaparecido" se utiliza para describir a alguien que ha perdido todo contacto con la familia, cuyo paradero se desconoce y que puede haber sido víctima de un delito en tránsito o en el país de destino.⁸⁷⁴ El gobierno salvadoreño tiene la obligación de buscar a los migrantes desaparecidos y coordinarse con el país en el que se sospecha que han ocurrido las desapariciones para realizar una investigación exhaustiva y, de ser necesario, procesar a los

⁸⁶⁹ CÓDIGO PENAL [CÓD. PEN.] (El Sal.), *disponible en*

https://www.un.org/depts/los/LEGISLATIONANDTREATIES/PDFFILES/GTM_codigo_penal.pdf.

⁸⁷⁰ *Ídem.* art. 364.

⁸⁷¹ Entrevista con Ministerio de Relaciones Exteriores, Representantes del Ministerio, (23 de enero del 2019) [Entrevista Ministerio de Relaciones Exteriores]; Entrevista PNC, *supra* nota 814.

⁸⁷² CÓD. PEN., *supra* nota 869, en art. 367(A).

⁸⁷³ Entrevista PNC, *supra* nota 814.

⁸⁷⁴ Correo electrónico de Claudia Interiano, abogada, Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho a Adela Perez-Franco, estudiante de abogacía, Clínica Internacional de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Boston (15 de agosto del 2019, 6:03 EST) (en archivo con la autora).

responsables.⁸⁷⁵ Por otro lado, “no localizado” es un término genérico o general para todos los migrantes salvadoreños desaparecidos que no impone ninguna obligación al gobierno.⁸⁷⁶ La sociedad civil ha adoptado el término “desaparecido” y sugiere enfáticamente eliminar el término “no localizado” para que el gobierno no pueda evadir sus obligaciones de proteger los derechos de sus nacionales en el exterior.⁸⁷⁷

C. Esfuerzos para abordar las desapariciones de migrantes

Los esfuerzos de El Salvador para abordar este problema se han concentrado en la búsqueda de migrantes desaparecidos y la identificación y repatriación de restos a lo largo de la ruta migratoria. El Ministerio de Relaciones Exteriores busca migrantes salvadoreños a través de su red consular. La policía salvadoreña colabora con la Organización Internacional de Policía Criminal (“INTERPOL”) para alertar a la policía en otras jurisdicciones sobre una persona desaparecida. La PDDH gestiona un banco de datos forenses que ayuda a identificar y devolver los restos a las familias. A pesar de estos esfuerzos gubernamentales, la sociedad civil, en particular COFAMIDE, ha tenido que tomar la iniciativa para abordar este grave problema y abogar por las familias de las víctimas.

1. Gobierno

a. Ministerio de Relaciones Exteriores

Una de las principales responsabilidades del Ministerio de Relaciones Exteriores es defender y promover los derechos de los salvadoreños en el exterior.⁸⁷⁸ En un esfuerzo por cumplir con esta responsabilidad, el Ministerio de Relaciones Exteriores instaló un centro de llamadas en 2011 con una línea directa gratuita para que los salvadoreños denuncien delitos graves y violaciones de derechos humanos en México, Estados Unidos y Canadá.⁸⁷⁹ El Ministerio también estableció la Oficina para los salvadoreños en el Exterior, encargada de administrar un registro institucional de personas desaparecidas en el exterior, que consiste en denuncias

⁸⁷⁵ *Ídem.*

⁸⁷⁶ *Ídem.*

⁸⁷⁷ *Ídem.*

⁸⁷⁸ Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, Decreto 24, D.O No. 70, Vol. 305, 18 de abril de 1989 (El Sal.).

⁸⁷⁹ Entrevista Ministerio de Relaciones Exteriores, *supra* nota 883.

de personas desaparecidas presentadas por los familiares de migrantes desaparecidos.⁸⁸⁰ Desde enero de 2019, el registro contenía 330 casos de migrantes desaparecidos.⁸⁸¹

Cuando una familia acude al Ministerio de Relaciones Exteriores para informar que ha perdido el contacto con su familiar en el exterior, el Ministerio recopila la mayor cantidad de información posible, que luego comparte con su red consular para iniciar una búsqueda. El proceso de búsqueda implica visitar y solicitar información a los centros de detención, hospitales y refugios. Entre junio de 2017 y mayo de 2018, el Ministerio de Relaciones Exteriores logró localizar a 70 migrantes desaparecidos.⁸⁸² El Ministerio también ha organizado una serie de talleres para fortalecer los vínculos de sus consulados con organizaciones locales que trabajan con migrantes para asegurar que los salvadoreños estén informados y tengan acceso a servicios básicos durante su viaje.⁸⁸³

b. Policía Nacional Civil

La policía también ha contribuido a la búsqueda de migrantes desaparecidos trabajando con INTERPOL.⁸⁸⁴ Cuando las familias informan a la policía que su familiar ha desaparecido en el extranjero, la policía debe ponerse en contacto con la Oficina Central Nacional de INTERPOL en El Salvador. INTERPOL utiliza la información proporcionada por la familia, incluida una fotografía e información personal, para emitir un aviso amarillo, que es una alerta policial mundial para ayudar a localizar a una persona desaparecida.⁸⁸⁵ El aviso amarillo se publica en la base de datos de INTERPOL y alerta a la policía en todos los países miembros de INTERPOL, incluidos Honduras, Guatemala, México y Estados Unidos.⁸⁸⁶ Si un aviso amarillo está activo y el migrante en particular es detenido, la policía o las autoridades de inmigración en el país extranjero deben notificar a INTERPOL, que luego

⁸⁸⁰ *Ídem.*

⁸⁸¹ *Ídem.*

⁸⁸² MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES, MEMORIA DE LABORES 2017-2018 155 (2018),

<https://rree.gob.sv/informe/memoria-de-labores-2017-2018/>.

⁸⁸³ *Ídem.* pág. 154.

⁸⁸⁴ Entrevista PNC, *supra* nota 814.

⁸⁸⁵ *Ídem.*

⁸⁸⁶ *Ídem.*

informará a la policía de El Salvador que se ha encontrado al migrante desaparecido. Luego, la policía es responsable de ponerse en contacto con la familia del migrante.⁸⁸⁷

c. PDDH

Como se mencionó anteriormente, la PDDH, en colaboración con el Ministerio de Relaciones Exteriores, COFAMIDE y EAAF, estableció un banco de datos forenses para buscar e identificar los restos de migrantes.⁸⁸⁸ Cuando una familia, después de haber perdido el contacto con su pariente durante un largo período de tiempo, sospecha que su pariente desaparecido puede haber muerto en el viaje, COFAMIDE puede dirigir a la familia a la PDDH para que presente una muestra de ADN al banco de datos forenses.⁸⁸⁹ La PDDH recolecta muestras de ADN de familiares cercanos del migrante desaparecido y entrevista a la familia para tomar nota de cualquier otro marcador identificativo como tatuajes, lesiones físicas previas o anomalías dentales.⁸⁹⁰ Desde octubre de 2018, la PDDH ha recolectado más de 800 muestras de ADN con respecto a 326 casos registrados de migrantes desaparecidos.⁸⁹¹

A medida que se descubren restos a lo largo de la ruta migratoria, EAAF compara el ADN con el proporcionado por las familias.⁸⁹² Si hay coincidencia, el EAAF se pone en contacto con la PDDH para que notifique a la familia de la víctima e inicie el proceso de repatriación.⁸⁹³ El Ministerio de Relaciones Exteriores puede participar para ayudar a facilitar la repatriación de los restos y brindar alguna asistencia financiera a aquellas familias que no puedan cubrir los costos de la repatriación, que pueden oscilar entre \$3.000 y \$14.000.⁸⁹⁴ El Ministerio de Relaciones Exteriores administra el Fondo de Actividades Especiales para Atención a los salvadoreños y Salvadoreñas en el Exterior y para las Personas Retornadas (FOSALEX), que fue creado en 2017 para asistir a los salvadoreños en el exterior

⁸⁸⁷ *Ídem.*

⁸⁸⁸ Entrevista con PDDH, *supra* nota 810, pág. 1.

⁸⁸⁹ *Ídem.*

⁸⁹⁰ *Ídem.*

⁸⁹¹ *Estadísticas*, BANCO DE DATOS FORENSES DE MIGRANTES NO LOCALIZADOS DE EL SALVADOR, <https://bancoforeenseelsalvador.org/estadisticas/> (consultado el 15 de enero del 2021).

⁸⁹² Entrevista con PDDH, *supra* nota 810, pág. 1.

⁸⁹³ *Ídem.*

⁸⁹⁴ Entrevista GMIES, *supra* nota 9. Véase también, Xenia González Oliva, *Familias salvadoreñas pagan hasta \$14,000 por repatriar los cuerpos de sus muertos en el extranjero*, EL DIARIO DE HOY (3 de enero del 2019).

y ayudar a aquellos que han regresado o han sido deportados a reintegrarse a la sociedad.⁸⁹⁵ El fondo reúne recursos provenientes de la venta de bienes muebles y servicios prestados en embajadas, consulados y las Oficinas Descentralizadas para salvadoreños en el Exterior.⁸⁹⁶ Sin embargo, solo un pequeño número de familias ha recibido ayuda de este fondo por las razones que se explican más adelante.

Además, el EAAF redacta un informe forense para fundamentar la identificación. Este informe certifica a las familias que los restos son en realidad los de su familiar.⁸⁹⁷ La PDDH brinda apoyo psicológico a las familias durante el período de espera, la notificación y el proceso de repatriación.⁸⁹⁸ Desde noviembre de 2019, el banco de datos forenses ha sido responsable de 46 identificaciones y repatriaciones, 3 identificaciones de restos que aún están pendientes de repatriación y 12 identificaciones de personas que han sido encontradas con vida.⁸⁹⁹ La mayoría de los restos repatriados vinieron de Estados Unidos y no de México.⁹⁰⁰

2. COFAMIDE

COFAMIDE ha liderado el camino en la sensibilización sobre el problema de la desaparición de migrantes y la defensa de los derechos de las víctimas y sus familias y ha contribuido a la búsqueda de migrantes desaparecidos. Además de su trabajo con el banco de datos forenses, COFAMIDE mantiene su propio registro de migrantes desaparecidos y organiza caravanas a México para que las familias busquen a sus familiares.⁹⁰¹ Estas caravanas hacen varias paradas a lo largo de la ruta migratoria, como en albergues y hospitales, para distribuir

⁸⁹⁵ Creación del Fondo de Actividades Especiales Para la Atención a los Salvadoreños y Salvadoreñas en el Exterior y para las Personas Retornadas, Decreto No. 617, D.O No. 45, Vol. 414, art. 1, 03 de junio del 2015 (El Sal.).

⁸⁹⁶ *Ídem.* art. 3.

⁸⁹⁷ Entrevista PDDH, *supra* nota 810.

⁸⁹⁸ *Ídem.*

⁸⁹⁹ *Ídem.* Véase también, INTERNATIONAL BAR ASSOCIATION'S HUMAN RIGHTS INSTITUTE & INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS DE LA UNIVERSIDAD CENTROAMERICANA DE EL SALVADOR, PARALLEL REPORT UNIVERSAL PERIODIC REVIEW OF EL SALVADOR, 34th Session 8 (2019).

⁹⁰⁰ Entrevista PDDH, *supra* nota 810.

⁹⁰¹ ¿Qué Es COFAMIDE?, COFAMIDE - COMITÉ DE FAMILIARES DE MIGRANTES FALLECIDOS Y DESAPARECIDOS DE EL SALVADOR (18 de agosto del 2019), <http://cofamide.blogspot.com/p/about-cofamide.html>.

fotografías de familiares desaparecidos con la esperanza de que alguien los reconozca y tenga información sobre su paradero.⁹⁰²

COFAMIDE apoya a las familias en cada etapa, acompañando a las familias en la denuncia de sus desaparecidos en relación con varias agencias gubernamentales y la embajada de México en San Salvador.⁹⁰³ En coordinación con FJEDD y otros colectivos familiares, COFAMIDE ha impulsado la creación y uso de protocolos transnacionales para la búsqueda e identificación de migrantes desaparecidos, así como mecanismos transnacionales como el MAE que aseguren que las víctimas y sus familias tengan acceso a la justicia.⁹⁰⁴

D. Desafíos y lagunas para abordar las desapariciones de migrantes

1. Ley Especial del Migrante

La Ley Especial para Migrantes de El Salvador es un paso en la dirección correcta, pero tiene brechas significativas. Esta Ley aplica un enfoque amplio para tratar de resolver todos los problemas relacionados con los migrantes y carece de especificidad con respecto a las desapariciones de migrantes. La única mención a las desapariciones se da en el artículo 27, que llama a la búsqueda de personas desaparecidas.⁹⁰⁵ La Ley Especial para Migrantes no garantiza ningún derecho significativo a los migrantes salvadoreños o sus familias. A diferencia de la Ley de Migración Hondureña, que “garantiza a los hondureños en el exterior el derecho a presentar un reclamo ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos,”⁹⁰⁶ la ley salvadoreña no brinda a los migrantes salvadoreños ni a sus familias ningún recurso similar. La Ley Especial del Migrante no tiene disposiciones específicas que describan

⁹⁰² *Ídem.*

⁹⁰³ Asociación Comité de Familiares de Migrantes Fallecidos y Desaparecidos del Salvador (COFAMIDE), PEACE INSIGHT, <https://www.peaceinsight.org/es/organisations/cofamide/?location=&theme>.

⁹⁰⁴ Gabriella Citroni, *Los primeros intentos en México y Centroamérica de dar respuesta al fenómeno de los migrantes desaparecidos o víctimas de desaparición forzada*, 970 INT'L REV. OF THE RED CROSS 16 (2017), disponible en <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/905-citroni.pdf> (explicando el papel de COFAMIDE en el establecimiento de la Comisión Forense para investigar las masacres en el norte de México a principios de la década de 2010). Véase también, Mathieu Tourliere, *Agregaduría de la PGR en El Salvador recibe 23 denuncias por desaparición de migrantes*, PROCESO, 21 de diciembre del 2016, <https://www.proceso.com.mx/nacional/2016/12/21/agregaduria-de-la-pgr-en-el-salvador-recibe-23-denuncias-por-desaparicion-de-migrantes-175845.html> (señalando que COFAMIDE fue una de las primeras organizaciones salvadoreñas en presentar ante el MAE).

⁹⁰⁵ Ley Especial del Migrante, *supra* nota 859, en art. 27.

⁹⁰⁶ Véase *infra* Ch.VII(B)(2); Véase también Honduran Migrant Protection Law, *supra* nota 407, en art. 7.

opciones para que los migrantes salvadoreños o sus familias desencadenen registros e investigaciones, y no establece ningún mecanismo para que las familias denuncien violaciones de derechos. Como resultado, la Ley Especial no va lo suficientemente lejos para proteger los derechos de los migrantes salvadoreños y sus familias.

Además, la Ley Especial no describe los procedimientos específicos que debe seguir CONMIGRANTES en el cumplimiento de su mandato. El artículo 10 de la Ley contiene una lista amplia de obligaciones.⁹⁰⁷ Sin embargo, estas disposiciones dejan mucho margen de interpretación y CONMIGRANTES ha evitado efectivamente su obligación de buscar a los migrantes desaparecidos. En cambio, ha centrado sus esfuerzos casi exclusivamente en ayudar a los migrantes salvadoreños deportados a reintegrarse a la sociedad a su regreso.⁹⁰⁸ Fuera de CONMIGRANTES, la Ley Especial tampoco asigna a ninguna otra agencia gubernamental la responsabilidad de implementar sus disposiciones. En consecuencia, las agencias gubernamentales no están seguras de sus obligaciones con respecto a esta Ley.

2. Reportaje

Las brechas legales descritos anteriormente, en particular la falta de una ruta institucional clara para denunciar una desaparición, han sido una fuente de confusión tanto para las familias como para las agencias gubernamentales durante el proceso de denuncia. Se han denunciado desapariciones al Ministerio de Relaciones Exteriores, la Policía Nacional Civil, la PDDH y la Fiscalía General de la Nación. Las familias a menudo no saben a dónde deben acudir para denunciar una desaparición. Además, cuando las familias intentan denunciar una desaparición e iniciar una investigación, las agencias gubernamentales a menudo afirman que carecen de autoridad y derivarán a la familia a otra agencia, donde la respuesta es la misma. Las familias se refieren a este fenómeno como "el efecto ping-pong".⁹⁰⁹ A medida que las agencias gubernamentales desvían la responsabilidad a otras agencias, las familias se quedan sin asistencia ni respuestas.

⁹⁰⁷ Ley Especial del Migrante, *supra* nota 859, en art. 10.

⁹⁰⁸ Entrevista con Héctor Aquiles Magaña, Representativo de CONMIGRANTES (23 de enero del 2019) [Entrevista con CONMIGRANTES].

⁹⁰⁹ Entrevista COFAMIDE (23 de enero del 2019) [Entrevista COFAMIDE].

Algunos actores de la sociedad civil creen que COMIGRANTES debe ser responsable de recibir los informes de las familias y solicitar información a otras agencias para mantener un registro nacional.⁹¹⁰ Sin embargo, el Secretario Ejecutivo de CONMIGRANTES afirmó que, debido a que recibe financiamiento del Ministerio de Relaciones Exteriores y no cuenta con presupuesto propio, CONMIGRANTES no cuenta con recursos suficientes para recibir informes y mantener dicho registro.⁹¹¹ Aunque COMIGRANTES ha sensibilizado sobre los riesgos de la migración irregular y entregado mapas que identifican los refugios a lo largo de la ruta migratoria, no se ha involucrado en la búsqueda de salvadoreños desaparecidos ni en la asistencia a sus familias.⁹¹²

Ante la ausencia de una agencia centralizada responsable de recibir denuncias y solicitar información a otras agencias gubernamentales, las agencias gubernamentales han reconocido que es fundamental que trabajen juntos, entre ellos el Ministerio de Relaciones Exteriores, la PDDH, la Policía Nacional Civil, la Oficina del Procurador General, el Instituto de Medicina Legal y la Dirección General de Migración y Extranjería para establecer pautas sobre cómo cooperar e intercambiar información de manera efectiva con respecto a las desapariciones de migrantes.⁹¹³

3. Búsqueda e investigación

Aunque El Salvador no ha ratificado ningún tratado sobre desapariciones forzadas, está obligado por el fallo de la Corte Interamericana en *Velásquez-Rodríguez* a investigar las violaciones de derechos contra sus nacionales en el extranjero, incluidas las desapariciones forzadas.⁹¹⁴ Los esfuerzos de El Salvador para cumplir con esta obligación han sido inadecuados por varias razones, incluida la falta de cooperación transnacional, la asignación insuficiente de recursos, la ausencia de voluntad política y la falta de seguimiento con las familias.

a. *Coordinación transnacional*

⁹¹⁰ Entrevista GMIES, *supra* nota 9.

⁹¹¹ Entrevista CONMIGRANTES, *supra* nota 908.

⁹¹² *Ídem.*

⁹¹³ Entrevista PNC, *supra* nota 814.

⁹¹⁴ Véase discusión *intra-Ch.* III(B).

La cooperación interestatal e intraestatal es fundamental para investigar adecuadamente la desaparición de un migrante, dado su carácter transnacional. Sin embargo, las entrevistas con agencias gubernamentales revelaron una cooperación limitada con sus contrapartes en otros países.⁹¹⁵ La Policía Nacional Civil sólo se ha involucrado ocasionalmente con policías en otras jurisdicciones cuando la Fiscalía General ha abierto una investigación.⁹¹⁶ Si bien la Procuraduría General de la República es responsable de liderar las investigaciones de delitos en colaboración con la Policía Nacional Civil,⁹¹⁷ raramente inicia una investigación sobre la desaparición de un migrante por dos razones. En primer lugar, las familias frecuentemente tienen miedo de acudir a la Procuraduría General de la República o a la Policía Nacional Civil porque los coyotes que trasladaron a sus parientes a través de las fronteras amenazan con matarlos si presentan una denuncia.⁹¹⁸ En segundo lugar, la posición del gobierno es que el deber de investigar y enjuiciar los delitos contra sus nacionales recae principalmente en el estado en el que ocurrieron los delitos.⁹¹⁹ Afirma que esos países están mejor situados para realizar una investigación exhaustiva, dado su acceso y capacidad para recopilar información relevante.⁹²⁰ Además, cuando una familia acude a la Fiscalía General para denunciar una desaparición, la familia es dirigida a la Oficina de Trata de Personas, la cual, en colaboración con la Policía Nacional Civil, investiga la desaparición como un caso de trata de personas.⁹²¹

Aunque el Ministerio de Relaciones Exteriores no investiga directamente las desapariciones de migrantes, puede proporcionar información útil a las agencias gubernamentales de otros estados para avanzar en la investigación. Como se señaló anteriormente, los esfuerzos del Ministerio de Relaciones Exteriores se han centrado principalmente en la búsqueda de migrantes desaparecidos a través de su red consular. Como resultado, los consulados tienen la responsabilidad de trabajar con las autoridades locales al realizar una búsqueda. El Ministerio de Relaciones Exteriores explicó que las autoridades mexicanas están obligadas a

⁹¹⁵ Entrevista PNC, *supra* nota 814; Entrevista con Ministerio de Relaciones Exteriores, *supra* nota 871; Entrevista PDDH, *supra* nota 810; Entrevista con CONMIGRANTES, *supra* nota 908.

⁹¹⁶ Entrevista PNC, *Idem*.

⁹¹⁷ E.S CONSTITUTION, *supra* nota 853, en art. 193.

⁹¹⁸ Entrevista GMIES, *supra* nota 9.

⁹¹⁹ Entrevista PNC, *supra* nota 814. Véase también, Entrevista Ministerio de Relaciones Exteriores, *supra* nota 871.

⁹²⁰ Entrevista Ministerio de Relaciones Exteriores, *Idem*.

⁹²¹ Entrevista PNC, *supra* nota 814.

notificar al consulado cuando un ciudadano salvadoreño ha sido detenido,⁹²² sin embargo, el Ministerio afirma que las autoridades mexicanas muchas veces no cumplen con esta obligación.⁹²³ Las familias afirman que los consulados salvadoreños deben desempeñar un papel más proactivo en la búsqueda de migrantes desaparecidos. En lugar de esperar la notificación de las autoridades mexicanas, los consulados deben solicitar información periódicamente e iniciar sus propias visitas a los centros de detención, cárceles, hospitales y albergues.⁹²⁴

El acceso adecuado al MAE es igualmente limitado. En diciembre de 2016, los familiares de las víctimas presentaron 23 denuncias a través del MAE en la embajada de México en San Salvador.⁹²⁵ Acceder al MAE en El Salvador requiere viajar a la embajada de México, lo que para muchas familias de áreas remotas en El Salvador no siempre es factible. La pequeña cantidad de denuncias presentadas puede ser resultado de un acceso inadecuado al MAE, debido a la dificultad para acceder físicamente a la embajada de México y al desconocimiento de la existencia del MAE como una opción para denunciar una desaparición que probablemente ocurrió en el extranjero. No está claro si el MAE ha producido algún resultado positivo para las familias en El Salvador, y es posible que dicha información no esté disponible públicamente debido a la falta de informes por parte de los funcionarios del MAE y las autoridades salvadoreñas. La falta de coordinación, voluntad política y denuncia contribuye a la falta de conciencia del MAE como una opción viable para las familias salvadoreñas de migrantes desaparecidos.

b. Recursos limitados

Otro tema que surgió en entrevistas con agencias gubernamentales fue el problema de los recursos limitados. CONMIGRANTES, en particular, ha solicitado su propio presupuesto.⁹²⁶

⁹²² Véase, Entrevista Ministerio de Relaciones Exteriores, *supra* nota 871. Véase también, Convención de Viena sobre Relaciones Consulares art. 36, 24 de abril de 1963, 596 U.N.T.S. 26 (Ratificado por México el 16 de junio de 1965 y accedido por El Salvador el 19 de enero de 1973).

⁹²³ Véase, Entrevista con Ministerio de Relaciones Exteriores, *Ídem*.

⁹²⁴ Entrevista COFAMIDE, *supra* nota 909.

⁹²⁵ Véase, *Mecanismo de Apoyo Exterior recibe las primeras denuncias sobre centroamericanos desaparecidos en México*, MACARTHUR FOUNDATION (13 de febrero del 2017), <https://www.macfound.org/press/country/3/mecanismo-de-apoyo-exterior-recibe-las-primeras-denuncias-sobre-centroamericanos-desaparecidos-en-mexico/>.

⁹²⁶ Entrevista con CONMIGRANTES, *supra* nota 908.

El Secretario Ejecutivo de CONMIGRANTES afirma que con más fondos podría expandir sus áreas de enfoque para incluir las desapariciones de migrantes, en lugar de trabajar exclusivamente con salvadoreños deportados. A pesar de su presupuesto relativamente pequeño, el trabajo de la PDDH con el banco de datos forenses y su provisión de apoyo psicológico a las familias ha contribuido significativamente a los esfuerzos de El Salvador para brindar a las familias de las víctimas las respuestas y la asistencia necesaria.⁹²⁷ De hecho, GMIES afirmó que el gobierno no financia el banco de datos forenses. El banco está financiado por donantes externos (por ejemplo, EAAF).⁹²⁸ La falta de fondos del gobierno es otro problema que indica la falta de compromiso del gobierno con los migrantes y sus familias.

c. Falta de voluntad política

Algunos actores de la sociedad civil afirman que el gobierno no ha demostrado ningún interés real en buscar a los migrantes desaparecidos, investigar las circunstancias que rodearon sus desapariciones, enjuiciar a los responsables o brindar reparación a las víctimas o sus familias.⁹²⁹ La Fiscalía General de la Nación, que tiene a su cargo la conducción de las investigaciones, en colaboración con la Policía Nacional Civil, argumenta que carece de la jurisdicción para investigar y juzgar los delitos cometidos contra sus nacionales en el exterior.⁹³⁰ Sin embargo, el artículo 9 del Código Penal salvadoreño confiere jurisdicción al gobierno salvadoreño sobre actos cometidos en el exterior por extranjeros que violen los derechos de los nacionales salvadoreños.⁹³¹

El gobierno salvadoreño sostiene además que la crisis de desapariciones internas que enfrenta tiene mayor prioridad que las desapariciones externas. En 2018, la Policía Nacional Civil recibió más de 2.900 denuncias de desapariciones dentro del territorio del país. El gobierno cree que esto presenta un problema más urgente que requiere más atención y recursos que las

⁹²⁷ *Ídem.*

⁹²⁸ *Ídem.*

⁹²⁹ *Ídem.*

⁹³⁰ Entrevista PNC, *supra* nota 814. Véase también, Entrevista GMIES, *supra* nota 9.

⁹³¹ CÓD. PEN, *supra* nota 869, en art. 9.

desapariciones de migrantes en el extranjero. Además, las desapariciones internas son más fáciles de investigar porque ocurren dentro del territorio de El Salvador.⁹³²

d. *Seguimiento con las familias*

Los actores de la sociedad civil han pedido al gobierno que haga un seguimiento con las familias mediante actualizaciones periódicas sobre el estado de sus casos.⁹³³ Sin embargo, las familias sostienen que el gobierno no ha mantenido a las familias informadas e involucradas en el proceso.⁹³⁴ Cuando las familias se han acercado al Ministerio de Relaciones Exteriores para solicitar información, el Ministerio les informa de forma rutinaria que el proceso es lento y que es posible que no reciban respuestas durante mucho tiempo.⁹³⁵ Las familias expresan su frustración por la falta de seguimiento del gobierno. La Policía Nacional Civil reconoció que esto era un área importante de mejora.⁹³⁶ A veces, las familias escuchan de sus parientes desaparecidos y se olvidan de notificar a las agencias gubernamentales. Por lo tanto, al mantenerse en contacto con las familias, las agencias gubernamentales también pueden beneficiarse de cualquier información nueva que las familias puedan tener.

4. Indemnización

En este momento, las reparaciones para las familias de las víctimas se limitan a los costos de repatriación de los restos de migrantes. FOSALEX es el único fondo oficial salvadoreño que proporciona dinero para ayudar con estos costos.⁹³⁷ La mayoría de las familias no pueden pagar para repatriar los restos de sus parientes por su cuenta,⁹³⁸ pero FOSALEX tiene fondos limitados y no puede pagar los costos de repatriación de todos los que lo necesitan.⁹³⁹ Como resultado, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha implementado un proceso para

⁹³² Entrevista con PNC, *supra* nota 814.

⁹³³ E.S CONSTITUTION, *supra* nota 853, en art. 18 (Reconociendo el derecho de una persona a presentar una petición al gobierno y ser informado del resultado.). Véase también, Entrevista con CONMIGRANTES, *supra* nota 908.

⁹³⁴ Entrevista CONMIGRANTES, *Ídem*.

⁹³⁵ Entrevista Ministerio de Relaciones Exteriores, *supra* nota 871.

⁹³⁶ Entrevista PNC, *supra* nota 814.

⁹³⁷ Entrevista Ministerio de Relaciones Exteriores, *supra* nota 871.

⁹³⁸ Entrevista GMIES, *supra* nota 9.

⁹³⁹ *Ídem*.

determinar qué familias son las más necesitadas. El procedimiento implica hacer un inventario del patrimonio neto de los familiares supervivientes para determinar si una familia en su conjunto puede pagar la repatriación sin asistencia del gobierno.⁹⁴⁰ Esto incluye calcular el valor de su casa y otros activos. En algunos casos el gobierno ha informado a las familias que podrían vender casas y activos para pagar el transporte de los restos.⁹⁴¹ Así, las familias se ven obligadas a decidir entre quedarse sin hogar o que les devuelvan los restos de sus familiares.⁹⁴² Se trata de un procedimiento insultante y desmoralizador que enfurece a familiares quienes, al final de un traumatizante y lento proceso, rara vez ni siquiera reciben los fondos necesarios para poder repatriar los restos de sus familiares.⁹⁴³

E. Conclusiones y recomendaciones para El Salvador

1. El Salvador debe ratificar la Convención Internacional sobre la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas y la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas.

- 1.1 El Salvador debe tomar medidas para ratificar los tratados sobre desapariciones forzadas y enmendar su legislación interna para cumplir con sus obligaciones en virtud de estas convenciones, como la reforma de la definición de desaparición forzada del Código Penal.
- 1.2 El Salvador debe tomar las medidas necesarias para ejercer jurisdicción sobre el delito de desaparición forzada en el extranjero cuando la persona desaparecida sea uno de sus nacionales.
- 1.3 El Salvador debe cooperar con otros Estados parte para ayudar a prevenir, sancionar y eliminar las desapariciones forzadas.

⁹⁴⁰ Entrevista PDDH, *supra* nota 810.

⁹⁴¹ Entrevista GMIES, *supra* nota 9.

⁹⁴² *Ídem.*

⁹⁴³ Entrevista PDDH, *supra* nota 810.

2. El Salvador debe crear un marco legal integral que garantice y proteja los derechos de los migrantes y sus familias.

- 2.1 El Salvador debe adoptar definiciones claras de los términos "desaparición" y "desaparición forzada" en sus leyes y en la práctica.
- 2.2 El Salvador debería enmendar su Ley Especial sobre Migrantes o adoptar una nueva ley que aborde adecuadamente las desapariciones de migrantes. Dicha ley debería reconocer el derecho de la familia de la víctima a conocer la suerte corrida por su familiar e imponer obligaciones específicas a los organismos gubernamentales para:
- 2.3 Desarrollar un proceso claro y simplificado que las familias deben seguir al denunciar una desaparición,
- 2.4 Estandarizar la recopilación y centralización de información sobre migrantes desaparecidos en un registro nacional,
- 2.5 Investigar las circunstancias que rodearon la desaparición en colaboración con el gobierno mexicano,
- 2.6 Establecer protocolos, en particular para sus consulados, en la búsqueda de migrantes desaparecidos e identificación y repatriación de sus restos,
- 2.7 Asignar recursos suficientes para abordar todos los aspectos del problema de las desapariciones de sus nacionales que desaparecen en el extranjero.

3. El Salvador debe mejorar su coordinación institucional y aumentar su compromiso con la sociedad civil, especialmente con COFAMIDE.

- 3.1 Los organismos gubernamentales de El Salvador, en particular la PDDH, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Fiscalía

General y la Policía Civil, deben acordar una terminología y definiciones comunes.

- 3.2 Las agencias gubernamentales de El Salvador deben establecer protocolos y lineamientos conjuntos que delinear claramente las obligaciones de cada uno al abordar este tema. Se debe invitar a COFAMIDE y otras organizaciones de la sociedad civil a participar en este proceso.
- 3.3 El Salvador debe incluir a COFAMIDE como una de las organizaciones de la sociedad civil dentro de CONMIGRANTES.
- 3.4 El Salvador debe continuar adoptando e invirtiendo en programas para apoyar a las familias considerando sus necesidades específicas, incluida la atención psicológica y la asistencia legal.

4. El Salvador debería cooperar de manera más efectiva con el gobierno mexicano, específicamente el MAE, para investigar las desapariciones forzadas de migrantes salvadoreños en México.

- 4.1 El Salvador debería trabajar con México y los demás países del Triángulo Norte para adoptar una definición uniforme de desaparición.
- 4.2 El Salvador debe coordinarse con México y los demás países del Triángulo Norte para recopilar datos y estadísticas sobre el fenómeno de las desapariciones de migrantes.
- 4.3 El Salvador debe desempeñar un papel activo en las investigaciones coordinando con México y los demás países del Triángulo Norte y compartiendo cualquier información relevante sobre las investigaciones de sus ciudadanos desaparecidos.

- 4.4 El Salvador debe comunicarse y coordinarse con los representantes correspondientes del MAE y las víctimas familiares al menos cada seis meses para informar sobre el avance de cualquier investigación, enjuiciamiento o repatriación de los casos de desaparición que está manejando.
- 4.5 El Salvador debe garantizar que todos los miembros de la familia conozcan su derecho a participar en todas las etapas del proceso penal, prestar testimonio y obtener reparaciones adecuadas como parte de los recursos judiciales. El gobierno salvadoreño debe eliminar las barreras burocráticas y legales al ejercicio de estos derechos.
- 4.6 Para ayudar en las investigaciones del MAE, El Salvador debe presentar cada desaparición denunciada al MAE ya sea a través de su representante del MAE o directamente al MAE, que debe mantener una base de datos consolidada junto con el EAAF.
- 4.7 El Salvador debe cooperar con MAE y EAAF en protocolos que aseguren que los restos sean manejados con dignidad y respetar los deseos de las familias en la forma y los medios de repatriación de los restos.
- 4.8 El Salvador también debe facilitar los viajes nacionales e internacionales de las familias para que puedan participar en la investigación, proceso penal e identificación de restos.

5. El Salvador debe tomar todas las medidas necesarias para asegurar el manejo adecuado de los restos de migrantes de manera respetuosa y digna.

- 5.1 Las autoridades salvadoreñas deben garantizar la cadena de custodia de los restos humanos y disponer de los restos no reclamados y no identificados de manera digna y respetuosa.

- 5.2 Las autoridades salvadoreñas deben garantizar que el acceso a las reparaciones no dependa del hallazgo de restos mortales o la declaración de muerte.
- 5.3 Las autoridades salvadoreñas también deben incorporar protocolos forenses internacionales para las investigaciones de derechos humanos en sus procedimientos penales internos.

6. El gobierno salvadoreño debe tomar todas las medidas necesarias para abordar plenamente los problemas que hacen que los salvadoreños emigren, reconociendo al mismo tiempo el derecho a migrar.

- 6.1 Toda persona tiene derecho a migrar y permanecer en casa. Ambos derechos están reconocidos en las leyes de derechos humanos, incluida la Declaración Americana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y no solo están garantizados para los ricos. Los Estados de las Américas no deben socavar estos derechos ni desalentar la migración, sino facilitarlos negándose a aceptar políticas que desalienten la libertad de movimiento. El Salvador, al igual que los demás países del Triángulo Norte, también debe garantizar el desarrollo económico y social y la protección contra la violencia para que sus ciudadanos no se vean obligados a migrar para vivir con seguridad y dignidad.
- 6.2 Como tal, el gobierno salvadoreño debe abordar las causas fundamentales que impulsan a los migrantes a abandonar El Salvador en primer lugar. Para lograr esto, el gobierno salvadoreño debe tomarse en serio la destitución de figuras corruptas y reducir la alta tasa de impunidad.
- 6.3 El Salvador debe implementar reformas que aborden el tema de la pobreza, que ha provocado el aumento de las pandillas, la violencia y la inseguridad. Al igual que los otros países del

Triángulo Norte, El Salvador ha recibido asistencia de los Estados Unidos a través del Plan Alianza para la Prosperidad para este propósito. El gobierno salvadoreño debe negarse a condicionar esta u otra ayuda externa a socavar la protección de sus ciudadanos, y debe rechazar las medidas de austeridad del Banco Mundial y el FMI que limitan su capacidad para abordar los graves problemas que están obligando a sus ciudadanos a migrar.

IX. CONCLUSIÓN

Según el derecho internacional y regional, México, los países del Triángulo Norte y los Estados Unidos deben coordinarse y comunicarse para garantizar el correcto funcionamiento del MAE a fin de responder de manera efectiva y rápida a las desapariciones de migrantes. Los familiares de los desaparecidos reclaman urgentemente una solución regional eficaz para mejorar la búsqueda de sus seres queridos, llevar ante la justicia a los responsables de desapariciones forzadas y garantizar que los restos de los migrantes sean tratados con cuidado, de manera respetuosa y digna. Todos los actores estatales y no estatales involucrados en el funcionamiento del MAE deben tener en cuenta las preocupaciones de las familias en todo momento. Las familias buscan un cierre. Quieren saber qué pasó con sus familiares y esperan localizarlos. Muchas familias perdieron a su sostén de familia sin saber nada sobre su destino. Muchos han pasado años agonizando por lo que le sucedió a su familiar. Muchos han sufrido una salud mental debilitante por el trauma de no saber el paradero de sus seres queridos. Muchos han muerto sin saber nunca lo que le sucedió a su familiar desaparecido. Todos los estados relevantes deben tomar en serio las desapariciones de migrantes y hacer todos los esfuerzos razonables para garantizar el procesamiento rápido y eficaz de los casos dentro de sus propias fronteras, y coordinarse con otros estados a través del MAE para maximizar los esfuerzos de búsqueda. Están sujetos a estas obligaciones en virtud de las leyes internacionales, regionales y, en su mayor parte, sus propias leyes nacionales.

El MAE tiene el potencial de ser un mecanismo transnacional exitoso y un modelo para que otras regiones lo adopten en respuesta a las desapariciones de migrantes. Para asegurar el funcionamiento adecuado del MAE y maximizar sus beneficios, los cinco estados deben cooperar a fondo entre sí y con el MAE, así como con los consulados mexicanos, embajadas y representantes del MAE y el personal asignado a su estado. Con suficiente voluntad política y coordinación, el MAE puede traer respuestas, descubrir la suerte de los desaparecidos y ofrecer una posibilidad real para que las familias encuentren la verdad y la justicia.

Mientras trabajan en estrecha colaboración con el MAE, los cinco estados deben implementar mecanismos nacionales que: proporcionen rutas claras para denunciar una desaparición y acceso adecuado a estas rutas; investigaciones rápidas y efectivas; coordinación entre

diferentes niveles de gobierno; un proceso adecuado para el manejo de los restos de una manera respetuosa y digna; seguimiento frecuente y constante con las familias; formación adecuada de jueces, fiscales y fuerzas del orden; y medidas para erradicar la impunidad. Además, los cinco estados deben comunicarse efectivamente entre sí, con los representantes correspondientes del MAE y el MAE mismo. Los cinco estados deben coordinarse de manera regular para garantizar una sólida búsqueda, rescate, identificación y repatriación de las víctimas o sus restos. Los Estados deben hacer mucho, mucho más de lo que están haciendo actualmente para garantizar que las familias de miles de migrantes desaparecidos en toda la región reciban respuestas, apoyo y reparación, tal como se les exige que lo hagan en virtud de las leyes internacionales, regionales y nacionales.

APÉNDICE I: LISTA DE ENTREVISTAS

Entrevistas en México (octubre 2015)

1. Reunión de gobierno en Saltillo, México
2. Fray Juan de Larios Diócesis Centro de Derechos Humanos
3. Hermana Leticia Gutiérrez, Misionera de la Misión Scalabriniana para Migrantes y Refugiados
4. Tirza and Comité de Familiares de Migrantes Desaparecidos (COFAMIPRO)
5. Colectivo Ustedes Somos Nosotros

Entrevistas en Honduras (abril 2017)

1. Casa Alianza
2. Comité de Familiares de Migrantes Desaparecidos (COFAMIPRO)
3. Equipo de Reflexión, Investigación, y Comunicación (ERIC)
4. Human Rights Watch (Observador de derechos humanos) (HRW)
5. Comisionado Nacional de Derechos Humanos (CONADEH)
6. International Committee of the Red Cross (Comité Internacional de la Cruz Roja) (CICR)
7. Entrevista con Director del Observatorio de la Violencia, Universidad Nacional de Honduras
8. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) (ACNUR)
9. Foro Nacional para las Migraciones en Honduras (FONAMIH)
10. Hermanas Scalabrini
11. Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes (CIDEHUM)
12. Comité de Familiares de Migrantes del Centro de Honduras (COFAMICENH)

Entrevistas en Guatemala (noviembre 2017)

1. International Committee of the Red Cross (Comité Internacional de la Cruz Roja) (CICR)
2. Entrevista con Doña Lucia en una pequeña aldea indígena fuera de Quetzaltenango, Guatemala
3. Equipo de Estudios Comunitarios y Acción Psicosocial (ECAP)
4. Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD)
5. Organización Internacional de Migración (OIM)
6. Mesa Nacional para las Migraciones en Guatemala (MENAMIG)
7. Ministerio Público de Guatemala
8. Procurador de los Derechos Humanos (PDH)
9. Entrevistas familiares

Entrevistas en El Salvador (enero 2019)

1. Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho (FJEDD)
2. COMCAVIS TRANS
3. Consejo Nacional para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante y su Familia (CONMIGRANTES)
4. Grupo Monitoreo Independiente
5. Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR)
6. Ministerio de Relaciones Exteriores de El Salvador
7. Entrevista con las fuerzas del orden
8. Entrevista con el coordinador, Departamento de Atención al Migrante y Desplazamiento Forzado, Procuraduría para la Defensa de Derechos Humanos
9. Entrevistas familiares