



Kino Border Initiative  
Iniciativa Kino para la Frontera

## UN CAMINO INCIERTO

### Justicia para delitos y violaciones a los derechos humanos contra personas migrantes y refugiadas en México

#### RESUMEN EJECUTIVO

Este informe es el resultado de una colaboración estrecha entre la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), Fundar, Centro de Análisis e Investigación y siete albergues y organizaciones que defienden los derechos de migrantes en cinco regiones de México: Casa del Migrante "Frontera con Justicia", AC en Saltillo, Coahuila; la "Red Sonora" (Iniciativa Kino para la Frontera, en Nogales, Centro de Recursos para Migrantes, en Agua Prieta y Centro Comunitario de Atención al Migrante y Necesitado, también conocido por sus siglas CCAMYN, en Altar); Albergue de Migrantes "Hermanos en el Camino" en Ixtepec, Oaxaca; "La 72, Hogar — Refugio para Personas Migrantes" en Tenosique, Tabasco; "Un Mundo, Una Nación" en Apizaco, Tlaxcala; y la defensora de los derechos humanos de migrantes, Irazú Gómez.

El informe se ha construido con base en una serie de visitas a casas de migrantes y organizaciones, entrevistas con el personal y la población migrante, entrevistas con las autoridades locales y una revisión exhaustiva de la documentación realizada por las casas de migrantes; en total, se realizaron treinta entrevistas durante la investigación de este trabajo. También analizamos documentos oficiales, incluyendo los datos publicados regularmente por la Secretaría de Gobernación (SEGOB) en relación con la política migratoria, así como una serie de solicitudes de información a los gobiernos federal y estatales hechas a través del servicio Infomex.

La documentación de las casas de migrantes y los datos oficiales que se pudo obtener muestran la permanencia de patrones de delitos contra migrantes, incluyendo el secuestro, la trata de personas, el robo, el asalto y la extorsión, junto con violaciones a los derechos humanos de migrantes, especialmente en el proceso de detención y deportación.

Aunque el gobierno de México ha hablado mucho, incluyendo en el marco del lanzamiento del llamado "Programa Frontera Sur", sobre la necesidad de proteger a la integridad física y a los derechos humanos de los migrantes en tránsito por el país, aún no hay información contundente que muestra que las autoridades hayan avanzado de manera significativa en investigar y sancionar a los grupos criminales, ni a los policías, soldados y agentes del Instituto Nacional de Migración (INM) que aprovechan de los migrantes vulnerables.

Desafortunadamente, a pesar de la creación de algunas fiscalías especializadas en atención a migrantes, cuya obligación principal es investigar y procesar los delitos contra personas migrantes, las sanciones por delitos contra personas migrantes siguen siendo extremadamente raras. En el estado de Oaxaca, de donde provienen los datos más detallados que se pudieron obtener en la investigación de este informe, solamente ha habido cuatro sentencias para delitos contra migrantes en cuatro años, de un total de 383 delitos denunciados y 96 averiguaciones previas abiertas.

Asimismo, la presencia de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y las Comisiones Estatales de Derechos Humanos (CEDH) en las distintas entidades federativas donde los migrantes transitan ha producido pocos resultados en los casos en que migrantes se atreven a denunciar violaciones a sus derechos humanos. Una de las principales funciones de las comisiones es emitir recomendaciones a las instituciones que son implicadas en violaciones a los derechos humanos, para prevenir la repetición de los hechos. Sin embargo, de las 1 mil 617 quejas de violaciones a los derechos humanos de migrantes recibidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos entre el 1 de diciembre de 2012 y el 15 de junio de 2015, solamente cuatro resultaron en una recomendación formal emitida a la institución señalada como responsable.

Mientras persisten nulos avances en el combate a la impunidad, las actividades de control se han intensificado; los migrantes están siendo detenidos y deportados tan rápidamente que las organizaciones de la sociedad civil, los defensores de derechos humanos y los abogados de asilo tienen pocas oportunidades de escuchar sus historias acerca de lo que experimentan en México o los motivos por los cuales salen de sus países. Entre julio de 2014 y junio de 2015, las detenciones de migrantes subieron el 73 por ciento respecto al mismo periodo para el año anterior; de julio de 2013 hasta junio de 2014, se detuvieron a 97 mil 245 migrantes, mientras entre julio de 2014 y junio de 2015 se detuvieron a 168 mil 280 migrantes.

La intensificación del control migratorio se ha llevado a cabo no a través del fortalecimiento institucional del INM, sino con el traslado de agentes del mismo instituto a los estados fronterizos, y con un mayor involucramiento de agencias no especializadas en la gestión migratoria. En este sentido, hay indicadores claros que los operativos de revisión migratoria realizados por parte del INM con el apoyo de otras autoridades se han incrementado de una manera muy rápida desde el inicio del Programa Frontera Sur. Durante el año 2013 y hasta julio de 2014, el mes en que se anunció el Programa Frontera Sur, el número de operativos en que participó alguna otra autoridad con el INM fue un promedio de 125,8 por mes. A partir de julio de 2014 hasta abril de 2015, este número subió a un promedio de 429 por mes. Desde la perspectiva de derechos humanos, esta multiplicación de actores tiene implicaciones preocupantes, dados los múltiples reportes de violaciones a los derechos humanos que ocurren en el transcurso de los operativos, y la documentación de varios incidentes en que migrantes han sufrido lesiones o perdido la vida a raíz de los mismos. Resulta evidente que, si no existen lineamientos claros que regulan y limitan el uso de la fuerza y el papel de las distintas autoridades que participan en los operativos, será difícil asegurar que éstos se llevan a cabo correctamente.

Por otra parte, el aumento en los operativos cerca de las vías del tren y las carreteras ha provocado cambios en las rutas migratorias tradicionales, sobre todo para los migrantes más vulnerables que viajan sin guía y dependían más del tren para viajar hacia el norte. Los migrantes y los traficantes han regresado a las rutas de la clandestinidad que ahora se tornan más peligrosas, incluyendo viajar a pie y por mar. Por lo tanto, un número creciente de migrantes cruzan por México en gran parte invisibles. Si el gobierno de México continúa operando el control migratorio con los mismos métodos, políticas y autoridades corruptas, es probable que sabremos cada vez menos de lo que sucede a la población migrante.

Sin embargo, el gobierno mexicano tiene oportunidades de cambiar el diseño e implementación de su política migratoria. A largo plazo, si el gobierno de México realmente tiene como objetivo implementar una política migratoria que respete los derechos humanos, es importante que investigue de manera eficaz los delitos y violaciones a los derechos humanos contra migrantes, independientemente si han sido cometidos por particulares, pandillas, grandes redes del crimen organizado o servidores públicos. Si lo hace, no sólo ayudará a proteger a una de las poblaciones más vulnerables dentro de las fronteras de México, sino que también dará lugar al fortalecimiento de las instituciones encargadas de aplicar la política migratoria en México.

Cabe mencionar que el tema de la gestión migratoria, y por ende la justicia para migrantes víctimas de delitos y violaciones a los derechos humanos, se ha convertido en un eje importante en la relación bilateral Estados Unidos-México.

Para promover la justicia para personas migrantes y refugiados en México, los autores del informe y las casas de migrante que participaron en su elaboración ofrecen las siguientes recomendaciones.

#### **Al Instituto Nacional de Migración:**

**Fortalecer el control interno y rendición de cuentas, para prevenir que las violaciones a los derechos humanos de migrantes provengan de la misma actividad del control migratorio**, en particular a través de la operación de la Unidad de Asuntos Internos con los recursos necesarios (financieros, humanos y de apoyo político) para investigar alegaciones de delitos y violaciones a los derechos humanos perpetrados por agentes del INM<sup>1</sup>.

#### **A la Secretaría de Gobernación:**

**Impulsar una estrategia nacional para la implementación y monitoreo del Programa Especial de Migración 2014-2018, que incluya como elemento nodal los recursos presupuestarios necesarios.** El Programa Especial de Migración (PEM) 2014-2018 debe ser priorizado como el principal documento de política pública en materia migratoria por todas las dependencias de la administración pública federal y debe ser implementado de igual forma, eso en lugar de crear programas nuevos que además duplican funciones, como el Programa Frontera Sur. Para esto, es necesaria una asignación transparente de recursos suficientes para el PEM.

**Crear una política de asilo, refugio y protección internacional digna del Estado mexicano.** Es necesario aumentar el presupuesto de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) para que sea proporcional con el aumento de la necesidad de la población migrante y para que se pueda garantizar que cada persona que desea tenga la oportunidad de contar su historia con un oficial especializado en asilo. Específicamente, sería importante contratar y capacitar a más oficiales de protección en COMAR para realizar entrevistas de elegibilidad, y valorar la posibilidad de abrir nuevas oficinas de COMAR en puntos críticos del flujo migratorio, como en la frontera del estado de Tabasco con Guatemala.

También es necesario mejorar las capacidades institucionales y mecanismos de coordinación entre el INM y la COMAR para informar a todos los migrantes en el territorio mexicano sobre el derecho al asilo y la protección internacional, así como para facilitar la colaboración con organizaciones de la sociedad civil que brindan apoyo jurídico con el fin de mejorar el número de solicitudes y disminuir la tasa de desistimientos y abandonos de procesos.

Además, establecer convenios de colaboración con facultades de derecho de universidades a nivel nacional, para la promoción de abogados pro bono en la atención a personas migrantes sujetas a la condición de refugiado en México.

**Generar regulación clara sobre las revisiones migratorias, en particular sobre los lugares y circunstancias adecuados para poder realizarlas, la colaboración entre el INM y otras autoridades, la función de cada una de las autoridades y limitaciones claras al uso de la fuerza.** Tales reglamentos deben de incluir un protocolo que regula y limita el uso de la fuerza en revisiones migratorias, capacitar a todos los agentes en tales lineamientos y establecer controles y sanciones. Publicar en el sitio web de la Unidad de Política Migratoria datos actualizados sobre el número de revisiones migratorias, desglosados por el mes y entidad federativa.

Desarrollar un protocolo claro sobre el procedimiento de otorgamiento de visas humanitarias, incluyendo definiciones claras y consistentes sobre los requisitos de elegibilidad para eliminar la discrecionalidad, y mecanismos de coordinación entre la Procuraduría General de la República (PGR), las procuradurías estatales, el INM y las organizaciones de la sociedad civil.

#### **A la Procuraduría General de la República:**

**Poner en marcha la Unidad Especializada del Mecanismo Transnacional e Investigación de Delitos contra Migrantes.** Crear un protocolo para investigar delitos contra migrantes que facilita la colaboración entre la PGR y las procuradurías estatales. Dicho protocolo debe contar con esquemas de movilidad para fiscales y agentes (para que puedan tomar denuncias en, por ejemplo, los consulados, las Estaciones Migratorias y los albergues).

Trabajar con entidades federativas para armonizar y sistematizar la colección de datos sobre investigaciones y procesos de delitos contra migrantes, incluyendo los resultados de los procesos, y hacer público tales datos mensualmente a través del sitio web de la PGR.

#### **Al gobierno de los Estados Unidos:**

**Fomentar la investigación sobre delitos y violaciones a los derechos humanos contra personas migrantes en México.** Brindar asistencia técnica al gobierno mexicano y a los países centroamericanos en la investigación y sanción de delitos contra migrantes con un carácter transnacional. A través del Departamento de Justicia, ampliar la asistencia técnica a las fiscalías especializadas, incluyendo la capacitación para personal en técnicas de investigación.

A través de la Iniciativa Mérida, el Departamento de Estado debe trabajar con el gobierno mexicano para determinar maneras de apoyar al INM en el fortalecimiento de mecanismos de control, como es el establecimiento de la Unidad de Asuntos Internos.

El Buró de Población, Refugiados y Migración del Departamento de Estado debe seguir con su apoyo a esfuerzos para mejorar la capacidad del gobierno mexicano para identificar, proteger y asistir a migrantes vulnerables en México.

#### **A los gobiernos de México y Estados Unidos:**

**Explorar la creación de programas de intercambios de fiscales sobre el uso estratégico de visas humanitarias para incentivar la denuncia de delitos contra migrantes, así como el intercambio de prácticas exitosas en la investigación de delitos contra migrantes.**

---

<sup>1</sup> El Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación contempla una Unidad de Asuntos Internos del INM, pero el Instituto aún no lo ha puesto en marcha. Las funciones, objetivos y metas de dicha Unidad deben estar acorde con las mejores prácticas en la materia y ser aprobados por el Consejo Ciudadano del INM.