UN CAMINO INCIERTO

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

Por: José Knippen, Clay Boggs y Maureen Meyer | **NOVIEMBRE DE 2015**

INFORME DE
INVESTIGACIÓN

WOLA
Advocacy for Human Rights in the Americas

fundar
Centro de Análisis e Investigación

Casa del Migrante Saltillo

Una Nación un Mundo
Asociación Civil

CCAMYN
Centro Comunitario de Atención al Migrante y Necesitado

Centro de Recursos para Migrantes

La 72
Hogar-Refugio para Migrantes
Tenosique, Tabasco

Hermanos en el Camino
Albergue de Migrantes
Ixtepec, Oaxaca

Kino Border Initiative
Iniciativa Kino para la Frontera

ÍNDICE

HALLAZGOS 3

GLOSARIO 4

INTRODUCCIÓN 5

- Metodología y colaboración con casas de migrantes y personas defensoras de los derechos humanos de migrantes en la producción de este informe

EL PROGRAMA FRONTERA SUR COMO MARCO PARA AUMENTAR LAS REVISIONES MIGRATORIAS 8

- Programa Frontera Sur
- Participación de fuerzas de seguridad en las revisiones migratorias
- Presupuesto
- Cooperación con los Estados Unidos

VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS Y DELITOS CONTRA MIGRANTES 18

- El secuestro
- La trata de personas
- Las ejecuciones sumarias
- La desaparición forzada
- La violencia sexual
- Robo, asalto y extorsión, de la mano con agresiones físicas y psicológicas
- La detención y el acceso al derecho de asilo

INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN DE DELITOS Y VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS DE MIGRANTES 34

- Datos sobre la investigación de delitos contra migrantes en México
- Obstáculos para denunciar
- Fiscalías especializadas, ¿una respuesta eficaz?
- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las Comisiones Estatales de Derechos Humanos
- La responsabilidad del Instituto Nacional de Migración

CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES 46

REFERENCIAS 49

HALLAZGOS

- **EL PROGRAMA FRONTERA SUR HA AUMENTADO DE MANERA SIGNIFICATIVA LOS OPERATIVOS, LAS DETENCIONES Y LAS DEPORTACIONES DE MIGRANTES.** 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; entre julio de 2013 y 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. Además, existen cifras que indican un aumento en los operativos de revisión migratoria, no obstante hacen falta cifras más confiables.

- **ESTA INTENSIFICACIÓN DE CONTROLES HA ENGENDRADO UN AUMENTO DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS CONTRA MIGRANTES.** Se han documentado abusos en dichos operativos que se llevan a cabo cada vez más en colaboración con instancias de seguridad. Las casas de migrantes han documentado secuestros, extorsiones, robos y agresiones a lo largo del país.

- **EN ESTE ESCENARIO, LOS ESFUERZOS DEL GOBIERNO MEXICANO POR FORTALECER SUS CAPACIDADES PARA PROTEGER A LAS PERSONAS MIGRANTES HAN QUEDADO MUY POR DEBAJO DE SUS NECESIDADES.** Por ejemplo, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, solamente tiene 15 oficiales de protección en todo el país para garantizar el acceso a la protección internacional para una población de más de 100 mil personas migrantes detenidas a lo largo de un año, y el presupuesto de aquel órgano no creció en términos reales entre los años 2014 y 2015.

- **EL ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA PARA LAS VÍCTIMAS DE DELITOS Y VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS ES ALGO SOBRE LO CUAL NO EXISTE EVIDENCIA, ESTO A PESAR DE LA CREACIÓN DE NUEVAS FISCALÍAS ESPECIALIZADAS.** Hay una carencia de datos contundentes sobre la procuración de justicia para migrantes en México. Los datos más precisos vienen de la fiscalía especializada en Oaxaca, la cual reporta que, de las 383 denuncias de delitos recibidas en cuatro años, sólo 96 resultaron en una averiguación previa, mientras sólo cuatro resultaron en sentencias para los perpetradores. Asimismo, de las 1 mil 617 quejas de violaciones a los derechos humanos contra migrantes recibidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos del 1 de diciembre de 2012 hasta el 15 de junio de 2015, solamente cuatro resultaron en una recomendación formal a la institución señalada como responsable.

- **EL PROGRAMA FRONTERA SUR SE HA ENFOCADO EN ACCIONES DE CONTROL Y ESTO SE VE REFLEJADO EN EL PRESUPUESTO DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN, YA QUE EN 2014 GASTÓ EL MAYOR PRESUPUESTO DE SU HISTORIA.** Por su parte, el gobierno de los Estados Unidos ha ofrecido un apoyo político y financiero al gobierno de México para el control migratorio, especialmente después del aumento drástico en las llegadas de niños no acompañados y familias migrantes, la mayoría centroamericanos, a la frontera suroeste de los Estados Unidos.

GLOSARIO

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CAIMFS	Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur
CCAMYN	Centro Comunitario de Atención al Migrante y Necesitado
CEDH	Comisión Estatal de Derechos Humanos
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
COMAR	Comisión Mexicana de Ayuda a los Refugiados
CUSAEM	Cuerpos de Seguridad Auxiliar Urbana del Estado de México
DHS	Departamento de Seguridad Interna *(Department of Homeland Security)*
FEVIMTRA	Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra las Mujeres y Trata de Personas
GATES	Grupo de Armas y Tácticas Especiales de Saltillo
GROMS	Grupo de Reacción Operativa Municipal de Saltillo
INAI	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales
INCLE	Aplicación de la Ley y Control de Narcóticos Internacional *(International Narcotics Control and Law Enforcement)*
INM	Instituto Nacional de Migración
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPI	Oficial de Protección a la Infancia
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PEM	Programa Especial de Migración
PFS	Programa Frontera Sur
PGJE	Procuraduría General de Justicia del Estado
PGR	Procuraduría General de la República
PPTM	Policía Preventiva y Tránsito Municipal
REDODEM	Red de Documentación de Organizaciones Defensoras de Migrantes
SAT	Servicio de Administración Tributaria
SEDENA	Secretaría de la Defensa Nacional
SEGOB	Secretaría de Gobernación
SEIDO	Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada
SEMAR	Secretaría de Marina
UPM	Unidad de Política Migratoria

INTRODUCCIÓN

El 2 de junio de 2015, hombres armados abrieron fuego contra cinco vehículos que se habían detenido en una carretera cerca de Caborca, Sonora. En los vehículos transitaban entre 100 y 120 hombres, mujeres y niños, quienes estaban cruzando por México sin documentación, con la esperanza de cruzar la frontera con los Estados Unidos. Al menos tres personas murieron en el tiroteo y varios de los migrantes huyeron hacia los Estados Unidos[1]. Dos días después, la Procuraduría General de Justicia del Estado (PGJE) de Sonora informó que rescató a quince sobrevivientes (dos de ellos de México y trece de Centroamérica) y que recuperó tres cuerpos. Los trece guatemaltecos y salvadoreños fueron deportados a sus países por el Instituto Nacional de Migración (INM) a mediados de junio. Antes de eso, habían dicho a integrantes de organizaciones de la sociedad civil que probablemente entre 30 y 40 migrantes fueron asesinados[2].

Este ataque demuestra la persistencia de un patrón de delitos y violaciones a los derechos humanos contra migrantes en México. Los hechos de Caborca tuvieron lugar a casi un año después de que el presidente de México, Enrique Peña Nieto, anunció el Programa Frontera Sur, a través del cual prometió un enfoque integral para fomentar el desarrollo, la seguridad y los derechos humanos en la frontera de México con Guatemala y Belice[3]. La acción más obvia y consecuente del Programa Frontera Sur ha sido la intensificación de las acciones de control migratorio en todo México, sobre todo en los estados sureños de Chiapas, Tabasco y Oaxaca. Las autoridades tomaron medidas para evitar que las personas migrantes viajaran en el tren[4], pusieron nuevos puestos de control en la frontera sur, enviaron a entre el 10 y el 15 por ciento del personal del INM fuera de su lugar de adscripción para reforzar la frontera sur y llevaron a cabo redadas más frecuentes en los hoteles donde se alojan las personas migrantes. Las detenciones de personas migrantes se dispararon: 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; entre julio de 2013 y 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. De hecho, entre octubre de 2014 y mayo de 2015, el INM detuvo a más personas migrantes centroamericanas que la Patrulla Fronteriza de los Estados Unidos (110 mil 043 del INM versus 85 mil 131 de la Patrulla Fronteriza)[5].

TERMINOLOGÍA

En este informe se utiliza el término "migrantes" o "personas migrantes" para referir a personas migrantes en tránsito por México rumbo a los Estados Unidos, aunque se reconoce que en realidad se trata de un flujo mixto, que incluye personas que salen de sus países principalmente para mejorar sus condiciones de vida, ya sea por motivos económicos o de reunificación familiar, así como personas que huyen de persecución y/o violencia, además de víctimas de trata de personas. Aunque muchos son de Guatemala, El Salvador y Honduras, los ciudadanos mexicanos también pueden ser víctimas de los mismos patrones de violencia contra migrantes.

Estas acciones de control migratorio fueron notables, pero no fueron sin precedentes. Por años, las autoridades han utilizado redadas y retenes en todo el país, sobre todo en el sur de México, y se ha detenido y deportado a miles de personas migrantes cada año. México deportó a 79 mil 643 migrantes en 2012; a 80 mil 902 en 2013; y a 107 mil 814 en 2014[6].

El caso Caborca, que sigue sin aclararse los hechos y el paradero de todas las víctimas hasta el momento de la redacción de este informe, ilustra en primer lugar la total desprotección de las personas migrantes ante el crimen organizado que controla partes del país. Cambios políticos como el Programa Frontera Sur no sólo han fracasado en cambiar este contexto, hasta cierto punto incluso han exacerbado el panorama de delitos y violaciones a los derechos humanos de personas migrantes. La migración es más clandestina que nunca porque los migrantes y los traficantes han buscado evitar los puestos de control y las incursiones que han proliferado en los estados del sur y, en cierta medida, en todo el país. Esto ha tenido un impacto en los caminos que usan los migrantes, ya que han tenido que buscar alternativas, hasta trasladarse a pie, algo que los hace presas fáciles para bandas criminales. Estas nuevas rutas les llevan a tener menos contacto con albergues, la mayoría dirigidos por cleros, que se fundaron para asistir a los migrantes a lo largo de la ruta del tren de carga conocido como "La Bestia"[7]. Tales cambios también hacen más difícil para las organizaciones y defensores de los derechos humanos identificar y denunciar los delitos y violaciones a los derechos humanos contra las personas migrantes[8].

Aunque el gobierno de México ha hablado mucho sobre la necesidad de proteger a los migrantes en tránsito por el país, aún no hay información contundente que muestra que las autoridades han avanzado de manera significativa en investigar y sancionar a los grupos criminales ni a los policías, soldados y agentes del INM que aprovechan de los migrantes vulnerables. A pesar de la creación de algunas fiscalías especializadas para atención a nivel estatal, 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, solamente ha habido cuatro sentencias para delitos contra migrantes en cuatro años. Del mismo modo, la presencia de comisiones de derechos humanos (la federal y las estatales) en las distintas entidades federativas donde los migrantes transitan ha producido pocas recomendaciones a las instituciones involucradas en el control migratorio. Por ejemplo, de las 1 mil 617 quejas recibidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) del 1 de diciembre de 2012 hasta el 15 de junio de 2015, solamente cuatro resultaron en una recomendación formal 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. 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 así como vicios y deficiencias de sus autoridades, es probable que sabremos cada vez menos de lo que sucede a la población migrante.

Este informe tiene como objetivo analizar el desempeño de las autoridades mexicanas para investigar y sancionar delitos y violaciones a los derechos humanos contra migrantes en tránsito en situación irregular, y también contra migrantes mexicanos cruzando México o deportados desde los Estados Unidos. También desarrolla una serie de recomendaciones de medidas concretas y realistas que los gobiernos de México y los Estados Unidos pueden tomar con el fin de prevenir los delitos y violaciones a los derechos humanos contra personas migrantes.

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.

METODOLOGÍA Y COLABORACIÓN CON CASAS DE MIGRANTES Y PERSONAS DEFENSORAS DE LOS DERECHOS HUMANOS DE MIGRANTES EN LA PRODUCCIÓN DE ESTE INFORME

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; una red de organizaciones en Sonora ("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 documento se ha construido con base en una serie de visitas a las casas 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[9].

El trabajo de las casas de migrantes en México es de suma importancia para la defensa de los derechos humanos de las personas migrantes. Estos refugios, la mayoría de las cuales están a cargo de o se coordinan con la Iglesia Católica, operan con fondos mínimos y poco personal, y representan la primera línea de defensa de migrantes vulnerables. Proporcionan alimentos, refugio temporal, ropa y atención médica, y posibilitan que los migrantes entren en contacto con sus familias. Además, toman testimonio y denuncian delitos y violaciones a los derechos humanos, y en muchos casos el personal de las casas de migrantes ha enfrentado directamente a funcionarios corruptos o indiferentes o incluso miembros de los grupos delictivos organizados. Con demasiada frecuencia, el personal de albergues para migrantes en todo México ha sido hostigado y amenazado como resultado de su trabajo[10].

EL PROGRAMA FRONTERA SUR
COMO MARCO PARA AUMENTAR LAS REVISIONES MIGRATORIAS

PROGRAMA FRONTERA SUR (PFS)

Con Peña Nieto estos agentes violan los derechos en el marco de una legalidad, los operativos vuelven y se señala a los agentes del INM como perpetradores, ahora en coordinación con la Policía Federal. —Alberto Xicoténcatl, Casa del Migrante de Saltillo

Con el Programa Frontera Sur, México parece haber respondido a la presión ejercida por el gobierno de los Estados Unidos después de la "crisis humanitaria" de niños migrantes que llegaban a su frontera a mediados de 2014. El boletín de la Presidencia de México anunciando el programa indica que tiene como propósitos "proteger y salvaguardar los derechos humanos de los migrantes que ingresan y transitan por México, así como ordenar los cruces internacionales para incrementar el desarrollo y la seguridad de la región"[11]. No obstante, la implementación del Programa Frontera Sur se ha convertido en una actividad más para el control migratorio, en un primer momento para prevenir que los migrantes usen el tren de carga "La Bestia" como medio de transporte. Desde entonces hasta la fecha, se ha mantenido el aumento de puntos de revisión y operativos, los cuales se traducen en números elevados de detenciones y deportaciones.

TABLA 1

DETENCIONES Y DEPORTACIONES EN MÉXICO
ANTES Y DESPUÉS DEL PROGRAMA FRONTERA SUR

	JULIO 2013 A JUNIO 2014	JULIO 2014 A JUNIO 2015	AUMENTO (POR CIENTO)
DETENCIONES TOTAL	97,245	168,280	73
DETENCIONES DE CENTROAMERICANOS	91,905	156,992	71
DETENCIONES DE MENORES (DE TODOS PAÍSES)	17,092	27,513	61
DEPORTACIONES TOTAL	86,692	141,290	63
DEPORTACIONES DE CENTROAMERICANOS	84,457	138,451	64
DEPORTACIONES DE MENORES (DE TODOS PAÍSES)	13,925	21,935	58

Fuente: Boletines Mensuales de Estadísticas Migratorias 2013, 2014, 2015, Unidad de Política Migratoria, Secretaria de Gobernación, http://bit.ly/1jMKo18.

El 8 de julio de 2014, un día después del anuncio del PFS por el presidente Peña Nieto, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el "Decreto por el que se crea la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur", dicho documento retoma "la consolidación de la Estrategia Integral de Atención a la Frontera Sur" del Programa de Seguridad Nacional 2014-2018. Sin embargo, no existe un documento de política pública que lo sustenta[12].

Las casas y organizaciones que colaboran en este informe conjunto se encuentran en lugares que eran casi "obligatorios" en la ruta de las personas migrantes que transitan por México. La mayoría de las organizaciones está ubicada donde pasa el tren de carga y donde había la posibilidad para que las personas migrantes bajen y suban al tren. Algunas casas han registrado que el flujo de migrantes que llega a sus albergues ha bajado desde finales de 2014, como es el caso de Ixtepec y de Saltillo. Por ejemplo, en lugar de atender a alrededor de mil personas por mes en Ixtepec, ahora no llegan más de 100 migrantes por semana (en promedio)[13]. En Tlaxcala, el incremento de la presencia de agentes de seguridad del tren (Cuerpos de Seguridad Auxiliar Urbana del Estado de México, CUSAEM), además los "barrotes" instalados a un costado de las vías del tren que cruzan por Apizaco, hacen que cada vez menos migrantes utilizan el tren[14].

En su primer informe de actividades, la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur (CAIMFS) reporta:

> El gobierno de la República, a través de las diversas dependencias federales encargadas de atender el fenómeno migratorio, ha implementado acciones encaminadas a dar cumplimiento a lo establecido en dicha estrategia; tal es el caso de los operativos iniciados para brindar seguridad a los migrantes que utilizaban el ferrocarril del Istmo de Tehuantepec, para trasladarse por el interior del país, iniciados el 1 de agosto de 2014. Este operativo está coordinado exitosamente por el INM (...) En este operativo acompañan al INM distintas instancias del gobierno federal, como (...) (la) Procuraduría General de la República (PGR), Secretaria de la Defensa Nacional (SEDENA), Policía Federal (PF) y Secretaria de Marina (SEMAR), además del Gobierno de Chiapas y los representantes del Ferrocarril del Istmo de Tehuantepec[15].

Una consecuencia del PFS es el recrudecimiento de las violaciones a los derechos humanos de las personas migrantes durante los procesos de revisión, detención y deportación, incluyendo los métodos que se utilizan para detectar a los migrantes indocumentados (con criterios presuntamente discriminatorios, ya que en muchos casos se guían por el aspecto físico de la persona), el uso de la fuerza en los procesos de detención, el difícil acceso a visas humanitarias y al asilo y las condiciones en las Estaciones Migratorias.

Muchos migrantes reportan que son perseguidos por el INM, por dos horas por el monte, corriendo atrás de ellos, les gritan cosas, agresiones físicas, a veces golpes, a veces les roban o les quitan los documentos, extorsión o robo directo por policías y militares, que tienen que pagar para pasar. —Emilie Viklund, La 72

En el curso de los operativos de revisión migratoria se cometen agresiones físicas y psicológicas, además de que se despoja a los migrantes de su dinero y pertenencias. Los operativos de revisión migratoria irónicamente han sido llamados "rescates" por el gobierno, mientras que en la mayoría de los casos no lo son. Estos operativos se han multiplicado a partir de mediados de 2014, pero las cifras oficiales sobre su frecuencia son inconsistentes.

En una respuesta a un recurso de revisión ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), el INM contestó lo siguiente sobre el número de revisiones migratorias (también llamados operativos) realizadas. Durante 2013 se realizaron 14 mil 246 operativos en todo el país. En 2014, el número de operativos alcanzó 20 mil 074, es decir un aumento del 41 por ciento. Los aumentos se concentraron en los estados de Chiapas, Tabasco, Oaxaca y Guerrero, pero también hubo aumentos significativos en Baja California, Baja California Sur, Coahuila y Sonora[16]. Sin embargo, en la respuesta a otro recurso de revisión ante el INAI, el INM dio cifras diferentes: 16 mil 181 revisiones en 2013 y 27 mil 992 en 2014 (un aumento del 73 por ciento). Los aumentos parecen concentrados en los mismos estados, sin embargo el cambio en Chiapas es mucho más marcado (de 1 mil 297 a 8 mil 192)[17].

Según estadísticas publicadas en la página de la Unidad de Política Migratoria (UPM), de agosto a diciembre de 2014, el INM detuvo a casi 60 mil extranjeros[18]. Esta cifra se acerca a la que mencionó el Comisionado del INM Ardelio Vargas Fosado en una conferencia de prensa del 3 de marzo de 2015: 64 mil 215 habían sido "rescatados" por su institución en el mismo periodo[19]. Ahora, si los problemas con los operativos y subsecuente detención-deportación ya eran conocidos, es probable que estos se hayan agravado por la multiplicación de los mismos y la rapidez con la cual los están llevando a cabo.

PARTICIPACIÓN DE FUERZAS DE SEGURIDAD EN LAS REVISIONES MIGRATORIAS

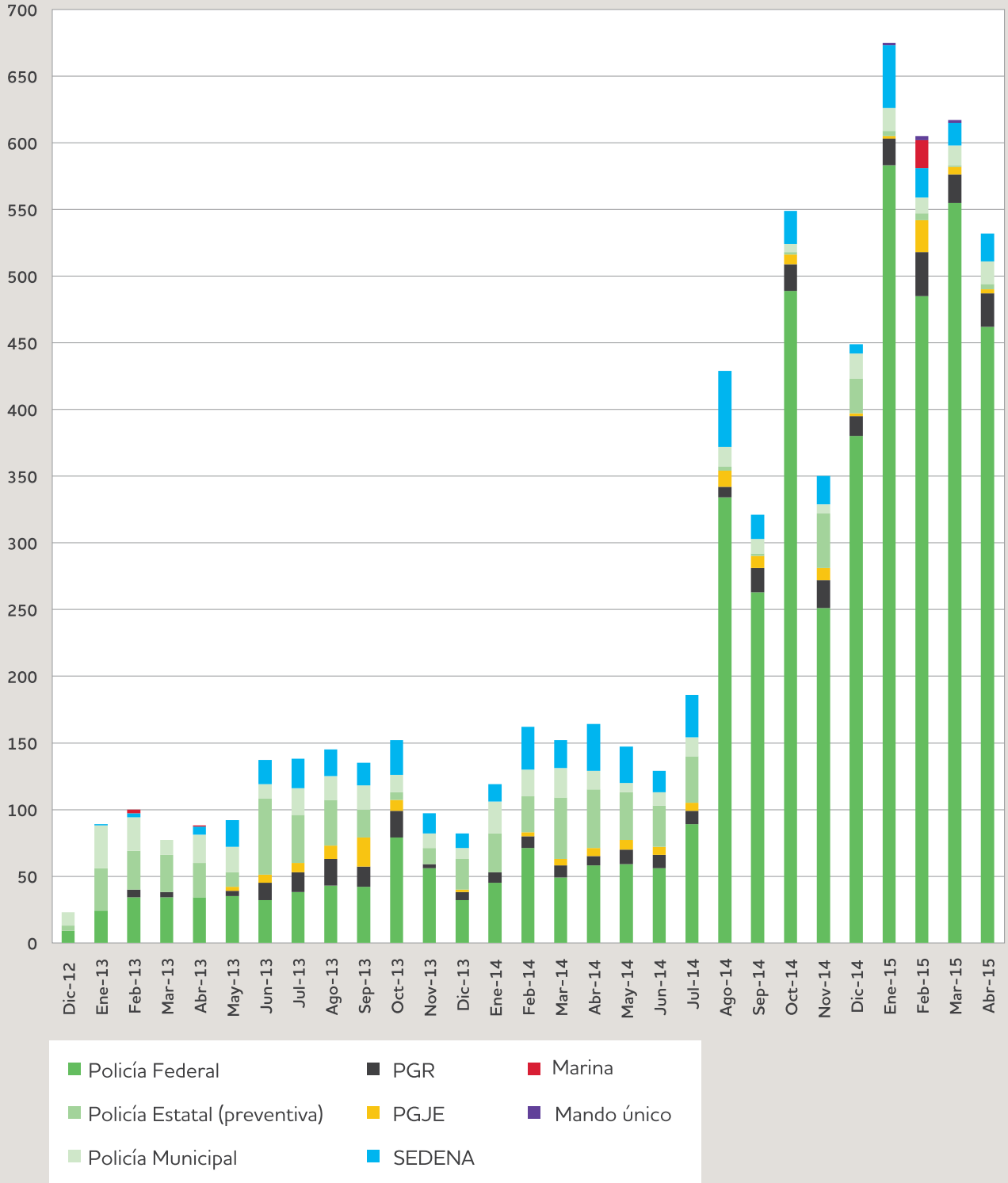
Sólo el INM puede verificar la situación migratoria de extranjeros en el territorio mexicano. Sin embargo, la Ley de Migración establece que otras autoridades pueden colaborar con el INM en sus funciones de control, verificación y revisión (no pueden realizarlas de forma independiente)[20]. En particular se menciona que la Policía Federal actuará en auxilio y coordinación con el INM en el control migratorio. El Reglamento de la Ley de Migración especifica que se solicitará apoyo cuando existe la presunción de un riesgo en la visita de verificación o revisión migratoria a realizar. La participación de diferentes fuerzas de seguridad, como la Policía Federal, la Procuraduría General de la República (PGR) y la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), es más recurrente en los operativos de revisión migratoria a partir de mediados de 2014. Durante el año 2013 y hasta julio de 2014, el mes en que se anunció el PFS, 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 (ver gráfica 1).

Además, en junio de 2014 se firmó el "Convenio de Colaboración para brindar apoyo en el control, verificación, revisión y traslado de migrantes, así como resguardo perimetral de Estaciones Migratorias", celebrado entre el INM y la Policía Federal, lo cual facilita la participación de la Policía Federal en los operativos de revisión[21].

Por la zona militar que hay en Tenosique, el batallón participa en los daños a los migrantes, en los retenes cometen violaciones al derecho de libre tránsito, piden identificación, cometen ultrajes sexuales, además supimos de la participación de soldados en tráfico de migrantes, algo que no se puede denunciar por todo lo que significa. —Fray Tomás González, La 72

GRÁFICA 1

PARTICIPACIÓN DE INSTANCIAS DE SEGURIDAD Y JUSTICIA EN REVISIONES MIGRATORIAS



Fuente: Elaboración propia con datos de respuesta del Instituto Nacional de Migración a la solicitud no. de folio Infomex 0411100035415, 17 de junio de 2015, disponible en el sitio web de WOLA, http://bit.ly/1RA3kuy.

En la práctica es muy difícil monitorear la actuación de otras autoridades con el INM en la realización de operativos de revisión migratoria, ya que no existe regulación clara y tampoco existen mecanismos de control. Los testimonios de migrantes y defensores dan cuenta de qué tanto el INM y otras autoridades, como policías y soldados, cometen violaciones a los derechos humanos en los operativos.

El operativo realizado el 1 de mayo de 2015 en Tenosique, Tabasco, muestra un patrón recurrente: los agentes hicieron uso excesivo de la fuerza, amenazaron, empujaron y golpearon a migrantes. Tanto agentes del INM como de fuerzas policiales fueron señalados como responsables.

> El tren carguero llegó a la estación de Tenosique a las 6 pm, deteniéndose de manera indefinida, lo que posibilitó que más de 100 personas migrantes se subieran a bordo. Entre este grupo numeroso de personas había varias familias, mujeres, niñas, niños y una adolescente de 12 años. Ante ello, La 72 documentó la presencia de dos vehículos, uno del Grupo Beta y otro de la policía municipal, luego se escuchó como uno de los operarios del tren decía por radio que éste no se iba a mover hasta que llegaran las autoridades. Alrededor de las 8 pm, se desató una fuerte persecución contra las personas migrantes que se encontraban en las vías del tren y alrededores, dirigido por el Subdelegado federal y el Delegado local del INM. En el mismo participaron, al menos, 3 vehículos de la Policía Federal, 2 volantas [retenes móviles] y 2 vehículos pick up del INM, 1 vehículo del Grupo Beta, y un vehículo privado del subdelegado. El equipo de La 72, cumpliendo su derecho de observación, monitoreo y documentación, atestiguó los siguientes hechos: Se realizaron múltiples detenciones usando agresiones verbales y físicas. Un compañero migrante que escapó del operativo, afirma haber sido intimidado con un arma de fuego. Los participantes en el operativo hicieron uso de la fuerza para bajar a algunas personas del tren, tirando de ellas con violencia, mientras el carguero estaba en movimiento, arriesgando su integridad de manera innecesaria[22].

La Ley de Migración y su reglamento no son claros sobre el fin y alcance de la participación de otras autoridades, y no existen lineamientos específicos que regulan y limitan el uso de la fuerza. Existen convenios generales y oficios en los cuales el INM solicita apoyo para cada operativo. No obstante, todas las autoridades mencionadas tienen sus normas internas, prácticas y problemas diferentes. Por todo esto, es importante que la Secretaría de Gobernación (SEGOB) elabore una regulación clara para la realización de dichos operativos que tome en cuenta las quejas sobre el uso excesivo de la fuerza por el INM y otras autoridades.

Asimismo, es importante destacar que además de los operativos de revisión migratoria coordinados por el INM, también otras autoridades realizan acciones de revisión migratoria de forma aislada, a pesar de que esta actividad corresponde únicamente al INM. Así lo demuestra el testimonio de "Antonio" (nombre ficticio), migrante mexicano deportado, del 14 de junio de 2015:

> Estaba en la garita DeConcini (Nogales), cuatro días después que me deportaron la última vez. Estaba sentado en las bancas del pasillo, donde se entra a migración. Eran las siete de la mañana. Llegaron dos oficiales en bicicleta, con chaleco verde (policía turística) y me preguntaron que de dónde era. Les dije que de Chihuahua. No me creyeron, me esposaron y me llevaron a la fuerza, me dieron patadas en la espinilla, yo no estaba tomado, ni drogado ni nada, nada. Llamaron a una patrulla y me subieron. El juez me dijo que yo no era mexicano, que era de Honduras. Me hizo cantarle tres veces el himno nacional y decirle dos nombres

de los presidentes que hemos tenido. Se los dije y de todos modos me encerró y me dijo que me iban a tener detenido 36 horas. Estuve encerrado. Cuando cumplí 15 horas, empecé a golpear la reja para que llegara el licenciado. Llegaron y me esposaron de la reja y me empezaron a pegar cachetadas. Ahí me dejaron y como a las 5 horas, llegó el licenciado. Y me dijo que me iba a dejar ir. Y me dejó ir, pero todo golpeado[23].

Los operativos que toman el carácter de una persecución en vía pública ponen en riesgo la vida y la integridad de las personas migrantes. Conocimos de varios casos donde este tipo de persecución de migrantes tuvo como consecuencias lesiones y en algunos casos hubo migrantes muertos[24].

Es claro que los operativos de revisión por el INM con apoyo de otras autoridades se han incrementado de una manera muy rápida desde el inicio del PFS. Si no existen lineamientos claros que regulan y limitan el uso de la fuerza y sobre el papel de las distintas autoridades involucradas, es difícil monitorear si estos se llevan a cabo correctamente. Dados los múltiples reportes de violaciones a los derechos humanos 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 preocupante la intensificación de operaciones migratorias con fines de control y detención.

Camioneta del Instituto Nacional de Migración en Nogales, estado de Sonora

PRESUPUESTO

El gobierno mexicano ejecuta su presupuesto a través de programas presupuestarios. Lo que se propone gastar en un año fiscal, es publicado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Después de los ajustes necesarios y su ejecución al siguiente año se publica la Cuenta Pública. Es revelador conocer los montos aprobados por la Cámara de Diputados de algunos programas presupuestarios relacionados con migrantes, como los del INM, de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), la UPM[25] y la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur (CAIMFS) (ver tabla 2). Esto, teniendo como base que las políticas públicas, sin recursos adecuados para su implementación, es solo demagogia.

TABLA 2

COMPARATIVO PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN (PEF)

POR PROGRAMA PRESUPUESTARIO Y UNIDAD RESPONSABLE

RAMO / PROGRAMA PRESUPUESTARIO (UNIDAD ADMINISTRATIVA RESPONSABLE)	PEF 2012	PEF 2013	PEF 2014	PEF 2015
RAMO: 04 GOBERNACIÓN	-	-	-	-
E006 ATENCIÓN A REFUGIADOS EN EL PAÍS (COMAR)	22,256,164	24,618,444	25,661,594	25,308,083
E008 SERVICIOS MIGRATORIOS EN FRONTERAS, PUERTOS Y AEROPUERTOS (INM)	1,997,490,727	2,024,924,785	2,173,783,360	1,966,084,661
P019 COORDINAR LA POLÍTICA MIGRATORIA (UPM)	16,910,321	13,043,403	63,014,070	62,876,173
P019 COORDINAR LA POLÍTICA MIGRATORIA (CAIMFS)	-	-	-	102,011,743

Fuente: Elaborado por Rodolfo Córdova, investigador de Fundar, con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los datos de 2015 se encuentran en el PEF 2015: http://bit.ly/1L8WMCT. Los valores de 2012, 2013 y 2014 se tomaron de los PEF correspondientes: http://bit.ly/1aEFG0g. Sin embargo, fueron adecuados a la inflación (es decir, son valores reales y no nominales). 2015 es el año base (=100), y todos los valores corresponden a pesos mexicanos.

La tabla 2 muestra cómo se ha desarrollado el presupuesto de la COMAR (se ha mantenido al mismo nivel bajo en los últimos tres años), del INM (se ha mantenido alto), de la UPM (un claro aumento) y observamos la creación de la CAIMFS (con un presupuesto más alto que la UPM).

Vale la pena detenernos en lo que realmente se gastó y el particular caso del INM (tabla 3). Lo que llama la atención es la diferencia entre el presupuesto aprobado y el presupuesto ejercido por el INM. Esto es porque la Cámara de Diputados sólo aprueba el gasto corriente (sueldos y salarios) y los gastos de operación para el primer trimestre. El INM cuenta con ingresos autogenerados, provenientes del pago de derechos y multas, por ejemplo. El presupuesto ejercido del INM ha subido año con año y nunca ha sido tan alto como en 2014: la diferencia entre el aprobado y el ejercido alcanzó el 70 por ciento.

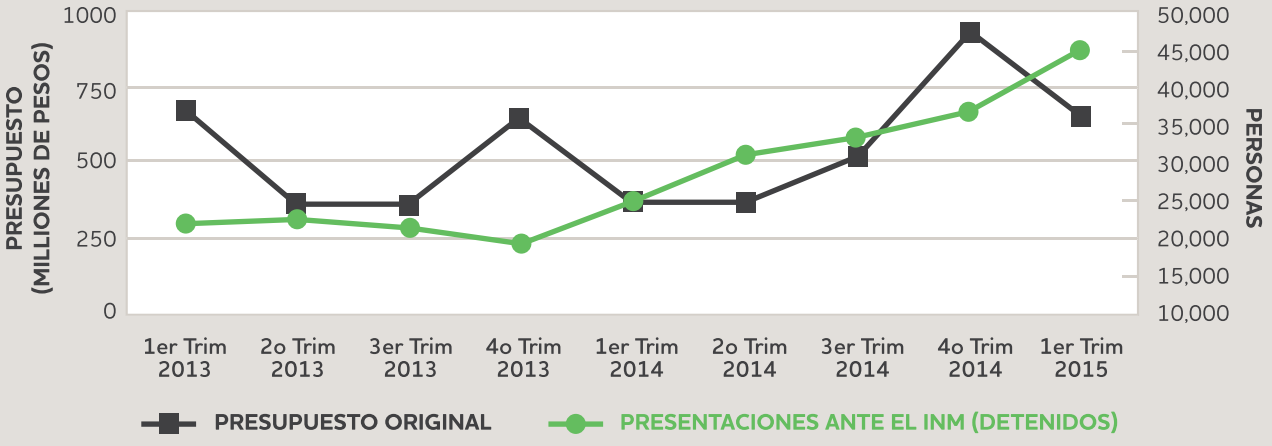
TABLA 3
PRESUPUESTO DEL INM APROBADO VS. EJERCIDO

AÑO	PRESUPUESTO APROBADO (PEF)	PRESUPUESTO EJERCIDO (CUENTA PÚBLICA)	DIFERENCIA (EJERCIDO MENOS APROBADO)	PORCENTAJE DE LA DIFERENCIA CON RESPECTO AL APROBADO
2009	1,956,019,701	3,037,482,050	1,081,462,348	55 por ciento
2010	2,096,784,055	3,312,537,612	1,215,753,558	58 por ciento
2011	1,982,853,338	3,314,831,343	1,331,978,006	67 por ciento
2012	1,996,619,411	3,358,490,502	1,361,871,091	68 por ciento
2013	2,025,574,493	3,363,374,620	1,337,800,127	66 por ciento
2014	2,173,783,360	3,701,746,413	1,527,963,053	70 por ciento
2015	1,966,084,661	-	-	-

Fuente: Elaborado por Rodolfo Córdova, investigador de Fundar, con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Los datos de 2015 se encuentran en el PEF 2015: http://bit.ly/1L8WMCT. Los valores de 2009-2014 se tomaron de los PEF correspondientes, disponibles en: http://bit.ly/1aEFG0g, y adecuados a la inflación (son valores reales y no nominales). 2015 es el año base (=100) y todos los valores corresponden a pesos mexicanos.

Cuando estudiamos el gasto autorizado cada trimestre por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vemos que a partir del primer trimestre de 2014, el aumento del gasto va de la mano con el aumento en las detenciones de migrantes (gráfica 2)[26].

GRÁFICA 2
PRESUPUESTO Y DETENCIONES POR EL INM



Fuente: Elaborado por Rodolfo Córdova, investigador de Fundar, con base en los informes trimestrales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, disponibles en http://bit.ly/1FLxfiM.

La coincidencia entre el aumento en el presupuesto y el incremento de las detenciones, confirma que efectivamente el INM ha intensificado su labor de control, a pesar de los impactos negativos que tienen estos procesos en los derechos humanos de los migrantes. Para conocer estas tendencias para toda la administración pública federal, es necesario avanzar en la creación de un anexo transversal en el PEF para migrantes, herramienta que permitirá identificar los recursos que destinan todas las dependencias a personas migrantes. Esto aumentará la transparencia y podrá constituir una base sólida para la redistribución de recursos a favor de la protección de derechos humanos. Sobra decir que además de la SEGOB, el INM y la COMAR, también la Policía Federal, la PGR y la CNDH deberían estar incluidos en dicho ejercicio. El anexo transversal es un compromiso importante del Programa Especial de Migración (PEM), un programa de reciente creación que fue elaborado con participación amplia de la sociedad civil[27]. En contraste, del Programa Frontera Sur y de la CAIMFS, no se conoce las bases programáticas ni presupuestarias, lo cual ensombrece lo que con el PEM podían haber ganado las personas migrantes y sus familias.

COOPERACIÓN CON LOS ESTADOS UNIDOS

El Programa Frontera Sur de México coincidió con un aumento dramático en el número de llegadas de menores no acompañados y unidades familiares procedentes de Centroamérica, a la frontera sur de los Estados Unidos. La respuesta del gobierno del presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, a esta crisis es al menos parcialmente responsable del mayor énfasis en el control que ha tenido la política migratoria mexicana, especialmente la rápida deportación de migrantes centroamericanos, incluidos los niños no acompañados. A lo largo de los primeros meses de 2014, el número de niños centroamericanos, acompañados y no acompañados, llegando a la frontera de los Estados Unidos creció de manera significante. En enero de 2014, la Patrulla Fronteriza de los Estados Unidos, dependencia del Departamento de Seguridad Interna (*Department of Homeland Security*, DHS) detuvo a 3 mil 711 niños; en junio, la cifra había llegado a 10 mil 631, más del doble del número de detenciones en junio de 2013[28].

El gobierno de los Estados Unidos ha proporcionado asistencia al gobierno de México para la seguridad fronteriza y el control migratorio, sobre todo en el marco de la Iniciativa Mérida, un paquete de ayuda en materia de seguridad que ha aprobado de 2.4 mil millones de dólares en asistencia desde 2008, de los cuales aproximadamente 1.5 mil millones de dólares han sido entregados[29]. Como parte de este apoyo, el gobierno de EE.UU. entregó más de 90 millones de dólares al INM hasta 2012, sobre todo equipo y capacitación[30]. La Iniciativa Mérida está organizada en cuatro "pilares", el tercero de ellos es "la construcción de una frontera del siglo XXI", descrito por el Departamento de Estado como "facilitar el comercio legítimo y el movimiento de personas, mientras que restringir el flujo ilícito de drogas, personas, armas y dinero en efectivo"[31].

Mientras que este tercer pilar de la Iniciativa Mérida se centró inicialmente en la frontera entre los Estados Unidos y México, es evidente que mucho de la cooperación se ha desplazado hacia la frontera de México con Guatemala y Belice. En julio de 2014, Tom Shannon, asesor especial del Secretario de Estado, reveló que el Departamento de Estado estaba trabajando con el gobierno de México para propósitos de control en la frontera sur, entregando unos 86 millones de dólares en fondos ya incluidos en la Iniciativa Mérida a través de la cuenta de Control de Narcóticos y Aplicación de la Ley Internacional (*International Narcotics Control and Law Enforcement*, INCLE), y además el Congreso asignó hasta 79 millones de dólares en fondos adicionales en el año fiscal 2015 para este mismo propósito[32]. Cabe resaltar que la asistencia de EE.UU. a México en materia de control migratorio y seguridad fronteriza se ha entregado no sólo al INM, pero también al Servicio

de Administración Tributaria (SAT), la Secretaría de Marina (SEMAR), la SEDENA y la Policía Federal. El apoyo va desde el equipo de escaneo no intrusivo, hasta los helicópteros, barcos para patrullar, tecnologías informáticas y quioscos biométricos, talleres y capacitaciones[33].

Es claro que este tipo de asistencia continuará, y probablemente se extenderá, dada la creciente preocupación sobre la migración centroamericana expresada por los miembros del Congreso de Estados Unidos y los funcionarios del poder ejecutivo del gobierno estadounidense, sobre todo desde el aumento en la llegada de niños centroamericanos en la frontera sur de los Estados Unidos en el verano de 2014. En varias ocasiones durante el último año, los miembros del Congreso de EE.UU. han expresado su apoyo para el Programa Frontera Sur. De hecho, algunos miembros del Congreso han hecho declaraciones que llaman a México, y en algunos casos a los países centroamericanos, a tomar medidas adicionales para frenar el tránsito de centroamericanos por su territorio[34].

En cambio, pocos miembros del Congreso han expresado preocupación por la vulnerabilidad de las personas migrantes en México[35]. Con más frecuencia, han expresado duda de que México esté haciendo lo suficiente para detener los migrantes que cruzan por el país. Tales declaraciones fueron particularmente frecuentes en los meses después de que la "crisis" de los niños no acompañados llegara a su punto culminante en el verano de 2014[36].

Fray Tomás González Castillo, Director de La 72, Hogar—Refugio para Personas Migrantes

VIOLACIONES A LOS DERECHOS
HUMANOS Y DELITOS CONTRA MIGRANTES

En este capítulo presentamos un panorama de la situación actual de violaciones a los derechos humanos y delitos contra las personas migrantes. Por toda la documentación existente sobre el tema, se sabe con certeza que los migrantes en tránsito por México son víctimas de múltiples delitos y violaciones a los derechos humanos, tales como el secuestro, la trata, la desaparición forzada, la violencia sexual, el asalto y el robo violento. A pesar de los diversos esfuerzos por cuantificar estos hechos, no se sabe con exactitud la frecuencia con la que ocurren. Por varias dificultades que mencionaremos en este apartado, probablemente existe un subregistro de violaciones a los derechos y delitos contra migrantes.

Algunos estudios relevantes son: los informes especiales sobre secuestros de migrantes de la CNDH de 2009 y 2011[37], los dos informes de la Red de Documentación de Organizaciones Defensoras de Migrantes (REDODEM) de 2013 y 2015[38], y los datos que las autoridades (la PGR y las PGJE) han incluido en sus respuestas a varias solicitudes de información. No obstante, estos datos tienen sus propias limitaciones, por ejemplo los datos de la CNDH se limitan al secuestro y son de 2009 a 2011. Por su parte, los datos de la REDODEM solamente reflejan los casos de las personas migrantes que han llegado a las casas de la red y han decidido compartir su experiencia, mientras los datos de las procuradurías solamente incluyen los pocos casos en que personas migrantes han tomado la decisión de denunciar.

Sin pretender resolver el problema de la cuantificación, este informe incluye datos recientes y experiencias de las casas de migrantes, y los contrasta con los datos oficiales y de otras fuentes, subrayando la necesidad de generar, sistematizar y hacer público mayor información sobre los patrones de delitos y violaciones a los derechos humanos contra migrantes.

EL SECUESTRO

El secuestro de migrantes ha sido extensivamente documentado en el Informe Especial de la CNDH de 2009 que se realizó con testimonios de migrantes tomados en una serie de visitas a casas de migrantes y estaciones migratorias para recoger testimonios de migrantes. En 2011, la CNDH actualizó esta información en un segundo Informe Especial, el cual estimó que al año 20 mil migrantes son secuestrados. No se sabe si los niveles de secuestro han subido o bajado desde aquel entonces, los datos de las casas de migrantes parecen indicar un aumento de 2013 a 2014, pero las muestras son demasiado pequeñas para compararlas con un estudio integral de la magnitud de lo realizado por la CNDH. Vale la pena subrayar que los datos de las casas reflejan los casos documentados en una sola localidad, aunque los hechos pueden haber ocurrido en otros lugares. Las otras fuentes tienen una mayor cobertura geográfica (los informes de la CNDH se basan en documentación de casos de todo el país)[39].

TABLA 4

DATOS SOBRE SECUESTROS DE MIGRANTES EN MÉXICO DE LAS CASAS DE MIGRANTES

AÑO	LA 72, TENOSIQUE, TABASCO	CASA DEL MIGRANTE DE SALTILLO, COAHUILA	RED SONORA
2013	10	7	-
2014	33	15	31
2015 (ENERO-ABRIL)	3	-	3

Fuente: Registros de documentación de La 72, la Casa del Migrante de Saltillo y la Red Sonora.

Más allá de las cifras, la documentación por parte de las casas y organizaciones permite identificar patrones o cambios en los patrones de los secuestros. Por varios años se ha conocido de casos de secuestro de migrantes en México a menudo se producía a lo largo de la ruta del tren; en algunas ocasiones, los grupos delictivos organizados trabajaban con operadores corruptos para detener el tren y bajar los migrantes a la fuerza, a veces en grupos masivos. También se han dado casos en que migrantes son retirados de autobuses, estaciones de autobuses u hoteles a la fuerza o a través de un engaño. Ahora que los migrantes con menos frecuencia viajan con el tren, las casas de migrantes informan que esta segunda modalidad de secuestro parece más común, y los secuestros masivos parecen menos frecuentes, actualmente los migrantes son secuestrados en pequeños grupos o de uno en uno. En algunos casos, los criminales obligan a los traficantes a entregarles los migrantes una vez que alcanzan un cierto punto en la ruta[40].

Las víctimas son llevadas a "casas de seguridad" por varios días y obligadas mediante amenazas, golpes y a veces recurriendo a la tortura a proporcionar los números de teléfono de sus familiares en los Estados Unidos o en Centroamérica, a quienes luego se les pide enviar dinero, a veces miles de dólares, a través de un servicio de transferencia de dinero como Western Union o MoneyGram. Una vez secuestrados, los migrantes también pueden ser obligados a trabajar de forma permanente o hasta que los delincuentes consideran que han trabajado lo suficiente para cruzarlos a los Estados Unidos. En otros casos, pueden ser asesinados si sus familiares no pagan el rescate.

Para los grupos criminales, el principal motivo para secuestrar a migrantes es obtener un lucro. Sin embargo, también ha habido reportes de migrantes que fueron secuestrados no para pedir un rescate, sino aparentemente para disuadirlos a viajar en una determinada zona importante para el tráfico de drogas.

En cuanto a secuestros, han sido grupales, con personas centroamericanas, las personas han sido torturadas no tanto para exigir dinero sino para dejar el mensaje, en dos de los secuestros los mensajes fueron que no querían que pasaran personas centroamericanas en la zona. —Perla Del Angel, Centro de Recursos para Migrantes

LA TRATA DE PERSONAS

Los migrantes en México, tanto nacionales como extranjeros, han sido identificados como especialmente vulnerables a la trata de personas. La mayoría de las víctimas de trata de personas extranjeras en México son de las Américas, en especial los países del Triángulo del Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras)[41]. En algunos casos, los migrantes son víctimas de trata de personas porque no pueden pagar los cobros de sus traficantes y son forzadas a la explotación laboral o sexual con el fin de pagar sus deudas. En otros casos, los grupos criminales secuestran a migrantes no sólo para pedir rescate, sino también para obligarlos a trabajar como traficantes de drogas ("mulas" o "burreros"), o en los campos de marihuana o de amapola[42].

El testimonio de "Hugo" (nombre ficticio), mexicano de 23 años, deportado después de vivir casi toda su vida en los Estados Unidos, describe en detalle el horror de vivir la trata de personas.

> Fui deportado a Nogales, Sonora y empecé a buscar trabajo. Un hombre me ofreció trabajo y fui a trabajar a su casa. Después de unos días de trabajo, se negó a pagarme y me dijo que tenía que trabajar para él, y que si no, que me iban a matar. Llegaron varios hombres armados y me golpearon y me metieron en el maletero de un coche donde me tenían durante 12 horas. Me llevaron a una habitación donde había alrededor de 7 u 8 otras personas. Nos llevaron a trabajar en una camioneta cerrada y nos hicieron excavar tierra para hacer túneles. Yo quitaba los costales de tierra y les llevaba a la camioneta. Trabajábamos toda la noche y nos llevaron de vuelta a la habitación por la mañana. Ellos no nos dejaron dormir. Si nos quedábamos dormidos, tiraban agua fría en la cara o nos daban una patada en el estómago. Nos golpearon cuando volvíamos a pedir comida y agua y nos amenazaban con que nos iban a matar si no cooperábamos. Tomaron algunas de las personas que fueron secuestradas cuando eran débiles por no comer y se habían vuelto locos diciendo que "su tiempo ha llegado". En dos ocasiones, me obligaron a limpiar el cuarto de baño, y estaba lleno de sangre. Yo no sabía si habían matado a la gente que se llevaron, pero esas personas nunca regresaron. Me sostuve de rehén y obligado a trabajar durante casi un mes. Por fin pude escapar con otros, y nos encontramos con la policía municipal. Les pedimos ayuda pero nos ignoraron y se fueron en su vehículo. Desde entonces, me siento como si estuvieran en pos de mí[43].

También ha habido informes de que algunos funcionarios del gobierno están involucrados directamente en redes de trata de personas, por ejemplo en 2013 la FEVIMTRA detuvo a funcionarios del INM y otros servidores públicos en relación con la trata de personas[44].

Mural en el albergue Hermanos en el Camino, Ixtepec, estado de Oaxaca

LAS EJECUCIONES SUMARIAS

El crimen más conocido y horrendo contra migrantes en situación irregular en tránsito por México es la masacre de 72 migrantes en un rancho en el municipio de San Fernando, estado de Tamaulipas. Los migrantes, en su mayoría de América Central y del Sur, fueron sacados de autobuses foráneos y asesinados entre el 22 y 23 de agosto de 2010[45]. Sus cuerpos fueron encontrados el 24 de agosto de 2010 . Después de que uno de los tres sobrevivientes, un hombre ecuatoriano quién había recibido un disparo en la cara y el cuello, se escapó y caminó varias millas para alertar a las autoridades, cuando éstas autoridades llegaron al rancho, encontraron que los 72 migrantes habían sido ejecutados sumariamente y sus cuerpos tirados en el suelo[46].

Existen varias teorías sobre la razón por la cual los migrantes fueron asesinados: la más aceptada es que los migrantes se negaron a trabajar para un grupo de la delincuencia organizada[47]. Documentos desclasificados del gobierno mexicano sobre la masacre incluyen el testimonio de un miembro de la organización criminal los Zetas, alegando que la policía municipal de la zona fue cómplice en el crimen[48]. Menos de un año después, en abril de 2011, se encontraron los restos de 193 personas en fosas clandestinas en el mismo municipio en Tamaulipas, y en mayo de 2012 hallaron otros 49 restos en Cadereyta, Nuevo León. En los dos últimos casos, las víctimas eran tanto mexicanos como centroamericanos (aunque sigue habiendo restos sin ser identificados), todos viajaban a la frontera de México con los Estados Unidos[49].

LA DESAPARICIÓN FORZADA

El Comité de Desapariciones Forzadas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en sus recomendaciones para el gobierno mexicano de febrero de 2015, expresó su preocupación por la situación de vulnerabilidad de personas migrantes frente a la problemática de desaparición forzada, en particular menores de edad[50]. Varias organizaciones de la sociedad civil mexicana y casas de migrantes trabajan directamente con comités de familiares de Centroamérica que se han formado para buscar a migrantes desaparecidos. Además, desde hace diez años cada año se organiza una caravana de madres centroamericanas en busca de sus hijos desaparecidos en México[51].

Sin embargo, como es el caso con otras violaciones a los derechos humanos, es muy complejo cuantificar la desaparición de migrantes en México. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su informe del 2013 sobre los derechos humanos de los migrantes en México, señala que no existe un registro único sobre migrantes desaparecidos y las autoridades no mantienen cifras consistentes. La Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, organización experta en el tema, subraya que no hay claridad con respecto a la cifra de personas desaparecidas en México, mucho menos con respecto a personas migrantes[52].

LA VIOLENCIA SEXUAL

Según la información de las casas, las mujeres siempre han sido parte del flujo migratorio, sin embargo la mayoría de los migrantes en tránsito son varones. La probabilidad de que las mujeres y niñas migrantes sean victimizadas durante su tránsito por México es alta. La violencia sexual se ha vuelto un elemento del tránsito por México principalmente para las mujeres migrantes; es conocido que las mujeres centroamericanas se inyectan anticonceptivos para no quedar embarazadas de posibles agresores. También, se reportan hombres que han sido víctimas de este tipo de violencia[53]. La CIDH documentó en su informe de 2013 diferentes casos de violencia sexual, agresiones durante secuestros y explotación sexual y también informó de un caso de violencia sexual perpetrado por un funcionario del INM en Tenosique, Tabasco contra una niña de 15 años de nacionalidad hondureña. Sobre este caso la CNDH emitió la Recomendación n° 54/2012, Sobre el caso de agresión sexual a la menor migrante V1, con fecha del 28 de septiembre de 2012 para que el INM tomara medidas contra el delegado local y otros cuatro funcionarios[54].

Es complicado documentar casos de violencia sexual porque las víctimas pueden tener miedo, vergüenza o haber normalizado lo que sufrieron. En Tabasco, se ha visto un aumento en la población migrante LGBTTI, también esta población y los hombres a veces son víctimas de violencia sexual[55].

"Natalia", una mujer hondureña hospedada en La 72, decidió denunciar por violencia sexual en la Fiscalía Especializada en Delitos Cometidos en Contra de Inmigrantes de Tenosique, Tabasco. Un mes antes, la joven fue amenazada con arma de fuego y obligada a tener relaciones sexuales con un traficante de personas en un hotel en Tapachula, Chiapas. Pocos días después de que pudo escaparse, fue detenida por el INM y deportada a Honduras, sin que nadie acreditara su condición de víctima. Cuando cruzó por segunda vez la frontera sur de México y llegó a La 72, donde se le brindó asesoría jurídica, decidió denunciar los hechos. El único resultado que obtuvo fue que la Fiscalía determinó declinar la competencia de la causa penal al estado de Chiapas, para que el caso fuera investigado allá. Está esperando la resolución de su trámite de solicitud de la visa por razones humanitarias[56].

ROBO, ASALTO Y EXTORSIÓN, DE LA MANO CON AGRESIONES FÍSICAS Y PSICOLÓGICAS

El robo, el asalto y la extorsión actualmente son delitos muy frecuentes cometidos en contra de personas migrantes. Con base en las cifras de denuncias, pareciera que hubo un aumento en los robos perpetrados de 2014 a 2015 en los estados de Chiapas, Oaxaca y Tabasco, la Fiscalía de Tabasco, por ejemplo, reporta 26 denuncias de robo de julio de 2013 a mayo de 2014, contra 35 en el mismo periodo de 2014 a 2015[57]. La documentación de las casas de migrantes muestra una multiplicación de perpetradores a partir de la implementación del Programa Frontera Sur. Tanto particulares (delincuencia común y organizada) como funcionarios públicos cometen estos delitos, que en primer lugar constituyen una violación al patrimonio, pero frecuentemente va acompañado de tortura o tratos crueles y en el peor de los escenarios las personas son privadas de la vida.

Sin embargo, cuando servidores públicos cometen estos delitos, al mismo tiempo violan los derechos humanos, ya que las mismas autoridades perjudican la seguridad de las personas. También cabe destacar que casi siempre se cometen múltiples violaciones dentro de lo que podría parecer un solo hecho: un migrante puede ser amenazado o golpeado al ser robado, igual como un migrante que es secuestrado puede ser forzado a trabajar (trata), por mencionar unos ejemplos.

Según la REDODEM, en 2014 las autoridades participaron en uno de cada cinco delitos contra migrantes (el 20.16 por ciento) documentados por sus integrantes. Los delitos más recurrentes son el robo y la extorsión. Entre las autoridades más indicadas como responsables en estos casos destaca la participación de la Policía Federal en el 41 por ciento de los casos y la Policía Municipal en el 23 por ciento[58].

Es importante distinguir entre robo simple, robo con violencia, asalto y extorsión. En todos los casos se trata de actos de apoderamiento de las pertenencias de la víctima. Lo que cambia es la gravedad por el tipo de daños ocasionados en la víctima y en la sociedad. En los casos de extorsión, los migrantes son obligados (a través de la intimidación, por ejemplo) a entregar sus pertenencias. En casos de robo o asalto, estas son quitadas a la fuerza y con violencia (el daño siempre va más allá que el patrimonio de la víctima, por lo tanto es considerado grave). También en la extorsión, el daño va más allá del patrimonio, porque se atenta contra la integridad y la libertad de la víctima quien es obligada a hacer algo prohibido por la ley o permite que el funcionario en cuestión deje de hacer algo que debería hacer en el desempeño de sus funciones. El artículo 164 del Código Penal Federal mexicano establece que son agravantes cuando la extorsión es cometida por servidores públicos, en particular de fuerzas de seguridad o armadas[59].

Tanto el robo como la extorsión suelen ser cometidos por particulares y por autoridades, incluyendo la Policía Federal, el INM y la policía local. Un patrón común en los casos de migrantes, es que un particular o funcionario les exija dinero para seguir su camino, el camino está condicionado a un precio, encima de la cuota que en muchos casos ya pagaron a un coyote al salir de sus países. Estos hechos van acompañados de amenazas y agresiones que cuando los cometen funcionarios constituyen tratos crueles y en algunos casos tortura.

> Estábamos cenando en el D.F. ahí en Lechería frente a la estación del metro. Después de cenar, como a 10 minutos,

vino un señor mexicano y nos empezó a sacar plática: empezaron a preguntar si habíamos cruzado, si era primera vez y caímos en la trampa de escucharlo y platicar. A los 15 minutos de plática, llegó un carro particular marca Chevy. Se escuchó un frenón, se bajó el motorista y el pasajero, se acercó a nosotros y nos dijo: "somos la policía estatal y me los voy a llevar". Traía uniforme pero debajo de la chaqueta. Uno tenía arete. "Súbanse", ordenó. Me estaba amenazando con una Uzi. Me subieron. Otro compañero había corrido. Arriba en la camioneta había un civil y dos policías. El motorista no era policía. Me llevaron, más o menos, a un kilómetro y medio de la estación, al sur. Allá nos pidieron dinero. Si no, nos iban a secuestrar por largo tiempo hasta que pagáramos el rescate. Nos pedían lo que trajéramos y si no, el rescate sería de 10 mil dólares. Venía, detrás del carro, una patrulla con 7 hombres en carro de la Policía Estatal. Para que no escapáramos nos quitaron toda la ropa, toditita. Éramos dos. El tercero, había corrido. Les dimos los dos mil pesos que traíamos. Nos desnudaron y nos dejaron sin zapatos, sin nada. Estaban custodiando el área los policías de la patrulla. El otro compañero era de Durango. Vimos un carro de federales que se acercaba. Aprovechamos la oportunidad para correr y escaparnos. Nos metimos a un monte. Yo me tapé con una camisa que me encontré. Cuando un señor vio que nos dirigíamos al monte, él nos auxilió y nos metió a su casa y nos dio ropa y zapatos, porque dijo: "aquí todos los policías roban". Y dijo que tuviéramos mucho cuidado, porque si nos encontraban, sí nos iban a matar por haber escapado. Esperamos a que amaneciera y nos fuimos a la estación del tren. Puse la denuncia en Guadalajara, Jalisco. En el FM4 [FM4 Paso Libre, organización de la sociedad civil], pero no quise esperar seis meses para dar continuidad[60].

Las casas y organizaciones participantes en este informe han documentado muchos casos y testimonios sobre casos de robo, asalto y extorsión y tienen ubicados algunos patrones claros. En Tabasco y en el Istmo de Oaxaca, el patrón de los asaltos ha cambiado desde finales de 2014 porque los migrantes ya casi no pueden usar el tren de carga como transporte. Tanto las autoridades locales como los colaboradores de las casas de migrantes "Hermanos en el Camino" en Ixtepec y "La 72" en Tenosique, identifican algunos lugares muy específicos donde se cometen los asaltos. Los migrantes en sus testimonios cuentan que son agredidos por grupos de personas con acento mexicano que parecen conocer bien la zona, y a veces ofrecen hasta comida u hospedaje para después atacarlos con machetes u otras armas y quitarles todo. Entre los casos resaltan la zona entre Arriaga e Ixtepec (en particular Corazones), y también en los alrededores de Tenosique.

En Tenosique, los datos de La 72 sobre víctimas muestran que en 2013 la mayoría de los casos fueron de asalto o extorsión (el 89 por ciento), mientras en 2014 además de un alto número de asaltos y extorsiones también se observan otros delitos como el abuso de autoridad vinculado con los operativos de revisión migratoria realizados por el INM (ver la tabla 5).

TABLA 5
ASALTOS Y EXTORSIONES DE MIGRANTES
CASOS DOCUMENTADOS POR LA 72

AÑO	VÍCTIMAS (TOTAL)	CASOS DE ASALTO	CASOS DE EXTORSIÓN	CASOS DE OTROS DELITOS
2013	1,108	745	236	127
2014	1,497	595	218	684
2015 (ENERO-ABRIL)	476	189	60	227

Fuente: Registros de documentación de La 72. La columna de "víctimas" se refiere al número de casos documentados y acompañados por La 72. El número en realidad puede ser más alto todavía.

Tanto las casas como los fiscales de Ixtepec y Tenosique mencionaron en entrevistas que, a pesar de la frecuencia del robo, asalto y extorsión en la zona, la respuesta de autoridades a algunas denuncias realizadas ha sido limitada: se realizaron operativos de vigilancia de la zona en los lugares indicados por los migrantes, pero los policías ministeriales no han encontrado a ningún presunto delincuente. Tres migrantes hondureños señalaron al INM como responsable de robo con amenazas:

> Denunciamos nuestro caso de robo, fue por agentes del INM. Entramos a México por el Ceibo y cuando estábamos a once kilómetros de Tenosique, ya veníamos muy cansados y lastimados de los pies. Nos encontramos con una patrulla del INM pero no corrimos. Sí corrieron otros cuatro migrantes que iban con nosotros. Cuatro agentes del INM bajaron del vehículo, revisaron nuestros cuerpos, nuestras cosas y luego preguntaron si traíamos dólares. A uno de nosotros le quitaron la mochila y 500 pesos, después nos metimos al cañaveral y un agente gritó: "¡métanle fuego a esos cabrones!". Nos echamos a correr, nos escondimos por un rato y al salir, seguimos el camino. Ya cuando llegamos a Tenosique, levantamos la denuncia en la PGR pero ésta no dio un buen trato[61].

TABLA 6
ROBOS Y EXTORSIONES COMETIDOS POR AUTORIDADES
CASOS DOCUMENTADOS POR LA CASA DEL MIGRANTE DE SALTILLO

AÑO	TOTAL DE CASOS DOCUMENTADOS	CASOS DE ROBO	CASOS DE EXTORSIÓN	CASOS DE OTROS DELITOS
2013 (JULIO-DICIEMBRE)	113	26	38	49
2014	149	37	66	46

Fuente: Documentación de la Casa del Migrante de Saltillo.

En los casos sistematizados por las tres organizaciones integrantes de la Red Sonora, se ha encontrado que las extorsiones atentan contra el patrimonio pero también la libertad, por ejemplo, agentes del Estado detienen a los migrantes con el fin de extorsionarlos en un retén en la carretera. A veces los suben a las patrullas, los llevan a otros lugares y los regresan al autobús, algo parecido a un secuestro exprés. En Sonora, tanto la extorsión como el robo van acompañados de restricciones al libre tránsito, detenciones arbitrarias, amenazas y tratos crueles. Las principales autoridades señaladas como responsables son la Policía Federal y Policía Preventiva y Tránsito Municipal, pero también destaca la participación de la Policía Estatal de Seguridad Pública, Protección Federal y el INM. Los testimonios dan cuenta de colusión de algunas autoridades con el crimen organizado, casos que son difíciles de documentar debido al miedo que tienen los migrantes.

En el norte de México, en particular en Saltillo, Coahuila y en la zona fronteriza de Sonora, se han documentado casos de robo y extorsión cometidos por autoridades, en los cuales destaca la participación de policías de diferentes niveles. En 2014, la Policía Federal fue señalada como responsable en el 37 de los 66 casos de extorsión documentados por la Casa del Migrante de Saltillo.

TABLA 7
ROBO, EXTORSIÓN, TORTURA, TRATOS CRUELES Y AMENAZAS DOCUMENTADOS POR LA RED SONORA

AÑO	ROBO	EXTORSIÓN	TORTURA	TRATOS CRUELES	AMENAZAS
2014	35	49	15	43	11
2015 (ENERO-JUNIO)	8	25	6	18	9

Fuente: Base de datos documentados por la Red Sonora.

Desde el punto de vista de defensores de los derechos humanos de migrantes, el robo, el asalto y la extorsión de migrantes siempre han sido frecuentes y persisten en la actualidad. Sin embargo, ahora que los flujos ya no se concentran en el tren, los lugares y los perpetradores se han multiplicado. Como ya se ha subrayado, desde el anuncio del PFS en julio de 2014, hubo un despliegue de autoridades migratorias y de seguridad en todo el país, y hoy día parece existir una mayor coordinación entre el INM, Policía Federal y policías locales. Aumentó el número de operativos en general, y también aumentó el número de operativos en que participó alguna otra autoridad como la Policía Federal, lo cual ha resultado en un aumento en las detenciones de migrantes. Este mismo despliegue y coordinación, además de perjudicar la dignidad de las personas sometidas a los procesos de control, verificación y detención, podría implicar una multiplicación de actores que beneficien y abusen de los migrantes. Además, como se verá más adelante, el hecho de que las procuradurías, en particular las fiscalías especializadas, han obtenido pocos resultados al investigar estos casos, expresa un mensaje implícito: quién roba, asalta, extorsiona, amenaza o tortura a un migrante, difícilmente será sancionado.

BAJO LA LUPA:

DOCUMENTACIÓN DE VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS DE MIGRANTES EN SONORA

Las organizaciones de 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 en Altar), se han dedicado a brindar asistencia a los migrantes en la zona desértica de Sonora que hace frontera con el estado de Arizona en los Estados Unidos. Los migrantes que atienden son principalmente mexicanos y centroamericanos. Al ver cómo la violencia y los abusos de autoridad se volvían cada vez más parte de las experiencias de los migrantes, decidieron reforzar su trabajo de documentación e incidencia. Desde hace dos años aproximadamente, iniciaron una documentación de casos de violaciones a los derechos humanos contra personas migrantes, ya que se dibujaban patrones claros de participación de autoridades en los abusos contra migrantes, en un contexto de casi total impunidad.

> *Pasa todo y no pasa nada. Las autoridades en turno se aprovechan para bajar recursos, no hay una intención de querer sanar, es vergonzoso el trato que les damos a nuestros hermanos. Un viaje de Hermosillo a Los Ángeles en avión cuesta 1000 dólares y un migrante paga hasta 8000 dólares, sin asegurarle nada, y recibe un trato infrahumano. No se compara.*
> *—Padre Prisciliano Peraza, CCAMYN*

La documentación es un proceso que a través de la recopilación de datos claves sobre los casos (en el tema que nos ocupa, de personas migrantes y sus experiencias durante su tránsito o deportación a México) permite identificar patrones de abusos y dar seguimiento a los casos. Implica la creación de una metodología y un sistema que, además de registrar los datos personales del migrante y los detalles de la atención que se brindó como comedor, casa u organización, incluye variables sobre las violaciones a los derechos humanos y las autoridades responsables señaladas por los migrantes. El caso de la Red Sonora es especial porque se trata de un sistema compartido en tiempo real.

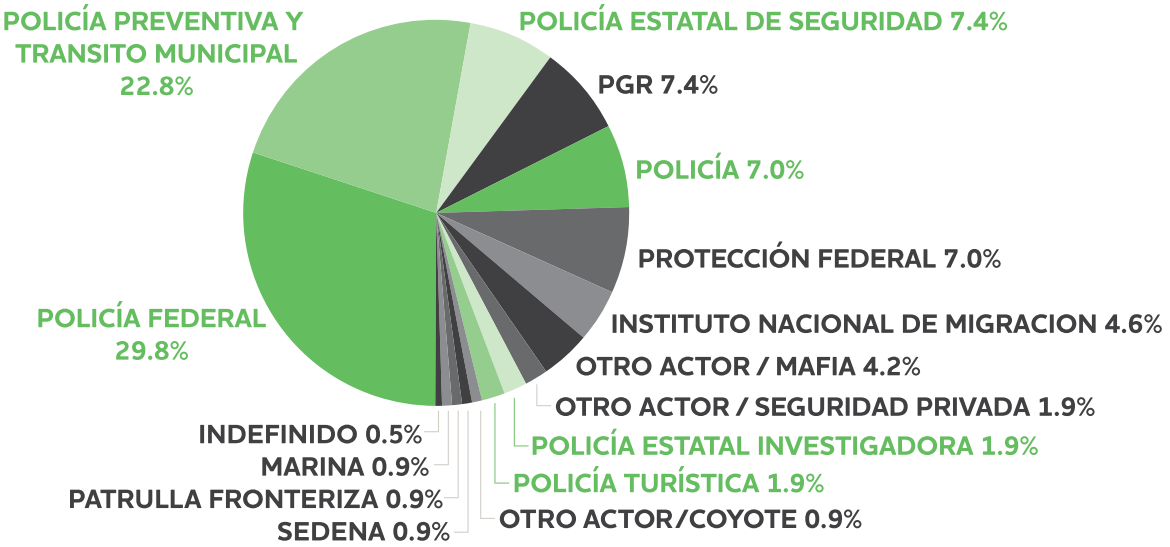
LOS HALLAZGOS MÁS IMPORTANTES DE ESTE ESFUERZO, QUE INCLUYE 215 CASOS—151 CASOS DOCUMENTADOS EN 2014 Y 64 CASOS DE ENERO HASTA JUNIO DE 2015—SON LOS SIGUIENTES:

1. La Policía Federal es la autoridad más señalada como responsable de violaciones a los derechos humanos de migrantes documentadas por la Red Sonora: 64 de los 215 casos (el 29.8 por ciento). Le sigue la Policía Preventiva y Tránsito Municipal (PPTM) con 49 casos (el 22.8 por ciento de los casos). También destaca la participación de la PGR y de la Policía

Estatal de Seguridad (ambos 16 casos o el 7.4 por ciento). Por último, se señala a Protección Federal (servicios de custodia, vigilancia y seguridad de personas, bienes e instalaciones del gobierno federal) con 15 casos (el siete por ciento).

Los patrones de violaciones a los derechos que cometen la Policía Federal y la PPTM contra personas migrantes son muy similares: en primer lugar atentan contra el derecho a la libertad personal (restricción de libre tránsito, detención arbitraria, secuestro), en segundo lugar contra los derechos patrimoniales (extorsión, robo) y en tercer lugar contra la integridad personal (tratos crueles, tortura, amenazas). Esto evidencia que estas autoridades primero detienen a los migrantes y ejercen fuerza excesiva o violencia física o psicológica contra ellos, para después quitarles su dinero o pertenencias. Aunque los patrones son parecidos, también hay importantes diferencias.

GRÁFICA 3
AUTORIDADES SEÑALADAS COMO RESPONSABLES
CASOS DOCUMENTADOS ENTRE ENERO DE 2014 Y JUNIO DE 2015



215 CASOS EN TOTAL

Fuente: Base de datos documentados por la Red Sonora.

2. En cuanto al espacio físico donde se cometieron los abusos documentados, existen diferencias de conducta entre autoridades. En los casos de migrantes que fueron agredidos durante su viaje en autobús por la carretera, destaca la participación de la Policía Federal en 36 de 64 casos (el 56.3 por ciento, la mayoría en el estado de Sonora cerca de donde están las organizaciones). Los migrantes que van caminando en la vía pública, por ejemplo en Nogales, son más agredidos por autoridades locales como la PPTM (24 de 49 casos, o el 49 por

ciento). Destacan también los casos de abusos en lugares específicos donde las autoridades identificaron la presencia de migrantes. Por ejemplo, cerca de oficinas de gobierno, en las vías del tren o en la terminal de autobuses. En estos casos, sobre todo documentados en Nogales, tanto la Policía Federal como local es señalada como responsable.

3. La situación o circunstancia que detona la violación a los derechos, en el 30.2 por ciento de todos los casos, es un retén en la carretera. En otros 16.7 por ciento de los casos, el hecho que las autoridades detectaron el "aspecto de migrante" que camina en vía pública, fue detonante. Lo último da cuenta de un problema de discriminación, sobre todo por parte de la PPTM.

La importancia de estos hallazgos reside en la evidencia de patrones claros de abusos por parte de autoridades en espacios bien identificados. Casi todos los migrantes en sus testimonios mencionan el mismo retén en la carretera, cerca del crucero de Santa Anna. Sin embargo, también hay presencia fuerte del crimen organizado en la zona, lo cual puede ocultar todavía más abusos que los migrantes no se atreven compartir. También es real la posibilidad de colusión de algunas autoridades con el crimen organizado, por lo que no puede ser conocida la totalidad de abusos en los cuales participó algún funcionario público.

Por último, la Iniciativa Kino ha detectado que en la estación del tren de Nogales, personas migrantes han sufrido violaciones graves a sus derechos humanos. Desde abril de 2014 hasta febrero de 2015, más de 60 migrantes reportaron haber sufrido tortura, tratos crueles (golpes, amenazas e insultos) y discriminación por parte de la Protección Federal. Por esto, el 18 de febrero de 2015, interpusieron una queja en la CNDH solicitando una investigación y medidas cautelares.

Interior del Centro Comunitario de Atención al Migrante y Necesitado en Altar, estado de Sonora

LA DETENCIÓN Y EL ACCESO AL DERECHO DE ASILO

En su cruce por México, las personas migrantes pueden ser detenidos por el INM y "alojados" en estaciones migratorias o estancias provisionales. En México, oficialmente no se habla de detención migratoria sino de "presentación" y "alojamiento", por lo tanto se omite poner inmediatamente a disposición de la autoridad competente a la persona detenida (presentarlo ante un juez). Una detención es ilegal cuando se lleva a cabo sin que medie causa legal (orden de aprehensión o flagrancia); y es arbitraria cuando aun existiendo alguna causa legal, se realiza mediante métodos incompatibles con los derechos humanos, entre otras causas. Es importante señalar que un migrante detenido debe ser informado de manera inmediata de las razones de su detención y de los delitos que se le imputan, en un lenguaje sencillo (no se satisface si sólo se menciona la base legal), así como de informarle de sus derechos, incluido el de la asistencia consular y lingüístico. También es importante que los migrantes sean informados sobre el derecho de solicitar el asilo[62].

En el presente, la población migrante que transita por México proviene principalmente de países donde prevalecen condiciones de violencia generalizada, especialmente El Salvador, Honduras y Guatemala. Cabe precisar que de los 107 mil 814 migrantes devueltos por la autoridad migratoria de México en 2014, 104 mil 261, es decir el 96.7 por ciento, provinieron de estos tres países[63]. En 2014, Honduras tenía una tasa de homicidio de 68 por cada 100 mil personas[64]. Por su parte la violencia en El Salvador va en aumento, en el mes de agosto se registraron 907 homicidios, lo cual representa la cifra más alta desde el fin de la Guerra Civil en 1992[65].

Hoy día el INM cuenta con 32 Estaciones Migratorias, donde como regla general el migrante estaría detenido por 15 días, aunque puede ser más tiempo. Existen 14 Estancias Provisionales tipo A, donde los migrantes pueden estar detenidos por 48 horas máximo, y 12 Estancias Provisionales tipo B, donde pueden estar por siete días, pero también se alarga en la práctica[66]. Aunque este informe no se centra en la situación de los derechos humanos de las personas en detención migratoria, es relevante mencionar que la detención debe ser una medida excepcional y las alternativas deben aplicarse como regla. Existe amplia documentación al respecto, como son los informes *La ruta del encierro* (2014) y *Derechos cautivos* (2015) de varias organizaciones de la sociedad civil[67] y el informe de la CIDH de 2013, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*. Las conclusiones de estos informes giran entorno de la falta de información, la duración de la detención, la atención para niños, niñas y adolescentes, el acceso a la justicia y las condiciones en las estaciones migratorias.

Llegan familias con dos hasta cuatro hijos, de Honduras y El Salvador. A muchas de las mamás solteras les han matado al esposo, vienen huyendo y solicitan asilo. Una chica se casó con un ex pandillero que se alejó de la pandilla, pero mataron a su hermano y a su esposa. Pidieron refugio en Guatemala, se los dieron, pero cuando se enteraron que él era pandillero, empezaron a hostigar y hacerles la vida imposible, ella decidió ir a EE.UU a pedir asilo, entró por Tenosique y pero la detuvo el INM. —Alberto Donis, Albergue de Migrantes "Hermanos en el Camino"

Es importante reiterar que a partir del PFS, el número de migrantes detenidos y deportados ha aumentado de manera dramática; 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. Esta nueva celeridad del proceso de detención-deportación, hace improbable que durante el proceso las personas obtengan la suficiente información y oportunidad para exigir su derecho a asilo y sus derechos como víctimas de delito. Testimonios de migrantes documentados por las casas y organizaciones participantes de este informe dan cuenta que cuando las personas deciden denunciar, no siempre lo hacen en su primer intento de cruzar por México, sino lo hacen después de ser deportados y con acompañamiento de un(a) colaborador(a) de una casa o albergue. Por todo esto, cobra todavía más relevancia permitir el acceso para organizaciones, asesores jurídicos y personas de confianza a las estaciones migratorias y estancias provisionales, y flexibilizar el procedimiento para poder ingresar.

La negativa del gobierno de México para reconocer la detención de migrantes como tal, y su insistencia en el uso de términos eufemísticos pone a los migrantes detenidos en un limbo legal. Porque técnicamente no están detenidos, no gozan de los mismos derechos que las personas detenidas, en particular el acceso a la representación legal, sin embargo, son privadas de su libertad. Esto es particularmente perjudicial para los posibles solicitantes de asilo, que son detenidos y deportados con frecuencia sin ser informados de sus derechos o dado una oportunidad justa para contar sus historias ante una autoridad competente. México sólo reconocía 451 personas como refugiados en 2014, de ellos, 413 eran del Triángulo del Norte, de acuerdo con la COMAR[68]. El número de refugiados reconocidos es extremadamente mínimo cuando se toma en cuenta el número de deportaciones[69]. Es probable que muchos de estos individuos fueran potencialmente elegibles para el asilo. En 2014, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) realizó una encuesta de doscientos niños no acompañados detenidos en la Ciudad de México y Chiapas, y encontró que casi la mitad (el 48.6 por ciento) podría haber requerido de la protección internacional[70].

TABLA 8
SOLICITUDES DE ASILO
DE 2013 HASTA EL PRIMER SEMESTRE DE 2015

	2013	2014	2015 (PRIMER SEMESTRE)
SOLICITUDES	1,296	2,137	1,383
RECONOCIDOS	270	451	289
NO RECONOCIDOS	455	840	618
ABANDONADOS Y DESISTIDOS	543	767	438
PROTECCIÓN COMPLEMENTARIA	28	79	37

Fuente: Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, Estadísticas, www.comar.gob.mx/es/COMAR/Estadisticas_COMAR.

Es importante señalar que México ha ratificado la Declaración de Cartagena, la cual reconoce el derecho a asilo en casos de "violencia generalizada; agresión extranjera; conflictos internos; la violación masiva de los derechos humanos; y otras circunstancias que conducen a una grave perturbación del orden público"[71]. Por otra parte, el gobierno de México ha consagrado esta definición más amplia de refugiado en la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político de 2011[72]. Entonces, cuenta con las bases para reconocer un gran número de los refugiados que están claramente huyendo de Centroamérica. En contraste, Estados Unidos no ha ratificado la Declaración de Cartagena y el asilo sólo puede ser otorgado a un individuo que muestra que "fue perseguido o teme la persecución por motivos de raza, religión, nacionalidad, opinión política o pertenencia a un determinado grupo social"[73].

Entre las varias razones por las que México tiene tantos refugiados potenciales y tan pocos refugiados reconocidos es que son pocos los migrantes que se identifican como posibles refugiados y que solicitan asilo. En 2014, sólo 2 mil 137 personas solicitaron asilo en México, incluyendo mil 769 de Honduras, Guatemala y El Salvador[74]. El bajo número de solicitantes de asilo también refleja el hecho de que, en muchos casos, los migrantes no conocen sus derechos o no son debidamente informados. Según el informe del ACNUR, *Arrancados del Raíz*, solamente el 27 por ciento de niños entrevistados en las estaciones migratorias en Tapachula y el Distrito Federal reportaron saber sobre su derecho de asilo[75]. Este problema se agrava por la falta de acceso a representación legal: hay pocos abogados pro bono de asilo en México, y las organizaciones de la sociedad civil que participan en la representación de los solicitantes de asilo reportan dificultades para entrar en los centros de detención[76]. La 72 ha brindado asistencia a solicitantes de asilo y reporta retrasos significativos en la obtención de entrevistas para solicitar asilo con funcionarios de COMAR (las cuales deben ser solicitados a través INM), así como en todo el proceso de asilo. Como resultado, muchos solicitantes de asilo abandonan el proceso o se desisten del mismo[77].

También es importante mencionar que el aumento en las detenciones por el INM no ha coincidido con un aumento de las capacidades de COMAR. Esto es importante porque ahora que el INM ha intensificado sus acciones de control, está en contacto con más migrantes que pueden ser elegibles como refugiado[78]. Con este aumento, también crece la necesidad de contar con agentes entrenados capaces de detectar a personas vulnerables que requieren de protección internacional, de hacer entrevistas de asilo y de atender a las solicitudes. Sin embargo, el presupuesto de COMAR no subió en términos reales entre 2014 y 2015[79]; y la agencia tiene solamente quince agentes para realizar entrevistas de asilo en todo el país[80].

CHIVOS EXPIATORIOS:
LA CRIMINALIZACIÓN DE MIGRANTES

Es cierto que algunos migrantes cometen delitos, inclusive, en algunos casos, los delitos contra los migrantes han sido cometidos por otros migrantes. Sin embargo, también es cierto que hay un patrón preocupante de acusar falsamente a los migrantes de haber cometido delitos. Según un informe del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez (Centro Prodh), publicado en el año 2014, entre mayo y octubre de 2013 había mil 219 personas de origen centroamericano en prisiones mexicanas, estatales y federales[81]. Ellos están lejos de sus familias y redes de apoyo, y muchos no cuentan con representación legal. No se sabe cuántos de ellos han sido falsamente acusados, ni cuántos han sido víctimas de tortura. La cobertura en ciertos medios sobre la criminalidad en las zonas donde transitan los migrantes también fomenta la percepción de que los migrantes mismos son delincuentes o un peligro para los residentes[82].

La Casa del Migrante de Saltillo, entre 2013 y 2014 documentó 35 casos de tortura contra migrantes por parte de la policía municipal y fuerzas de élite como el Grupo de Reacción Operativa Municipal de Saltillo (GROMS) y Grupo de Armas y Tácticas Especiales de Saltillo (GATES). El caso de "Carlos", un joven hondureño, es ilustrativo:

> El 14 de mayo de 2013, Carlos se trasladaba en un taxi a un hotel en Saltillo, donde se había quedado de ver con tres compañeros de Honduras. Cuando el taxi se acercó al hotel, se encontraban varias patrullas rodeándolo. Un oficial encapuchado se acercó al taxi, lo detuvo y preguntó de qué nacionalidad era, al responder que era hondureño lo bajó del taxi, le colocó la playera en la cabeza, lo tomaron de los pies y lo esposaron, lo agarraron de los hombros y subieron a la patrulla donde se encontraban sus compañeros. Después de quince minutos llegaron a un lugar donde fueron torturados. Destruyeron sus documentos, le apuntaron con un arma y la colocaron al interior de su boca. Les hicieron escribir en una hoja donde les ordenaban apuntar drogas, mientras tenían un perro que les agredió. Al llegar a la cárcel municipal lo colocaron en un lugar para niños y adolescentes, le obligaron a decir que era adulto para que lo trasladaran al CERESO [Centro de Rehabilitación Social]. (...) Antes de pasar con el médico legista les amenazaron y les dijeron que dijeran que se habían caído del tren, una oficial les tomó fotos y video[83].

Las víctimas interpusieron una queja ante la CEDH del estado de Coahuila contra el cuerpo de élite GROMS, donde especificaban el tipo de amenazas y lesiones (batazos en la mano, golpes en la cara, pecho, espalda, piernas, toques eléctricos, tambo de agua para ahogarlos). La CEDH emitió la Recomendación n° 114/2014 el 9 de octubre de 2014 (un año y cuatro meses después de recibir la queja) por violación al derecho a la privacidad, en su modalidad de cateos y visitas domiciliarias ilegales, violación al derecho a la integridad y seguridad personal, en su modalidad de lesiones y violación a su derecho a la legalidad y la seguridad jurídica, en su ejercicio indebido de la función pública. Se negaron a investigar los hechos como tortura o confesión forzada[84].

INVESTIGACIÓN Y SANCIÓN
DE DELITOS Y VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS DE MIGRANTES

Desgraciadamente, una cosa es el hecho y otra cosa el derecho. —Padre Prisciliano Peraza, CCAMYN

El contexto de vulnerabilidad en el cual se cometen los delitos contra migrantes, que a la vez constituyen violaciones a los derechos humanos cuando son cometidos por servidores públicos, requiere una atención especial y una respuesta contundente del Estado, para investigar, sancionar y garantizar la no repetición de los hechos. Sin embargo, las cifras que se ha podido obtener sobre el desempeño de las autoridades en este sentido, las cuales se suman a las experiencias de primera mano de las casas de migrantes en acompañar múltiples denuncias y quejas, indican que los esfuerzos de las autoridades en atender casos de violaciones a los derechos humanos y delitos contra migrantes no han estado a la altura de la necesidad.

DATOS SOBRE LA INVESTIGACIÓN DE DELITOS CONTRA MIGRANTES EN MÉXICO

No hay procesos de investigación reales. Acompañé una denuncia en 2014, de un hombre que lo asaltaron policías municipales, lo golpearon, y como no tenía nada de datos del número de patrulla, nombres de las personas, entonces el Ministerio Publico le dijo que se caería la denuncia, no tenía un fin. —Diana Castillo, Casa del Migrante de Saltillo

Actualmente, hay varias razones por las cuales es complejo recoger datos sobre las investigaciones de delitos cometidos contra migrantes en México. Una de ellas es que la investigación de delitos contra migrantes puede involucrar varias estancias, incluyendo la PGR, especialmente la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia Contra las Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA) y la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO), así como las procuradurías estatales, incluyendo las fiscalías especializadas en delitos contra migrantes que se han creado en varios estados. Además, no todas las fiscalías y procuradurías registran datos sobre los resultados de las investigaciones, es decir, si los casos fueron procesados y sentenciados en las cortes. El problema de la fragmentación de los datos es exacerbado por la inconsistencia en la manera que estas varias instancias documentan y categorizan sus datos. En algunos casos, los delitos no tienen las mismas clasificaciones, y además no todos especifican si el sujeto pasivo fue un migrante.

A pesar de estas limitaciones, los autores de este informe solicitaron y obtuvieron datos de algunas instancias que permiten conocer la frecuencia de investigaciones, y a veces, en qué etapa se encuentran los procesos de investigación de delitos contra migrantes en México. Estos datos revelan que a pesar de los múltiples obstáculos y peligros, sí hay cientos de migrantes que se atreven a

denunciar, tanto ante autoridades federales como estatales. Sin embargo, los autores de este informe no han podido hallar información que apunte a un esfuerzo real por parte de las autoridades mexicanas de asegurar que las denuncias se convierten en investigaciones eficaces, ni mucho menos a sentencias condenatorios para los perpetradores.

La PGJE no tiene personal calificado, por ejemplo para delitos sexuales, reciben las declaraciones en frente de todo mundo, el médico es hombre, los incitan a minimizar las situaciones. De los peritajes, casi sólo realizan la reconstrucción de hechos, los llevan al lugar, no hay elementos técnicos. —Salvador Leyva, La 72

A nivel federal, los datos sobre delitos contra migrantes son especialmente pobres. En una respuesta a una solicitud de información, la PGR comentó que toda su documentación quedaba dentro del Sistema Institucional de Información Estadística, pero que "sus bases de datos carecen de variables que permiten conocer o identificar información en donde se involucren a migrantes, como sujeto pasivos, y agentes estatales, como sujetos activos de cometer ilícitos del fuero federal"[85]. Si bien es cierto que la PGR actualmente no tiene la posibilidad de desglosar sus datos por sujeto, esto constituye un impedimento fundamental para hacer una evaluación contundente de su desempeño respecto a la investigación de delitos contra migrantes.

La PGR manifestó que su Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada sí cuenta con algunos datos sobre delitos contra migrantes en México. Sin desglosar por tipo de delito, explicó que entre 2011 y 2014, tenía 397 averiguaciones previas abiertas en delitos contra migrantes, lo cual podría ser considerado un esfuerzo positivo del gobierno para investigar las redes criminales que cometen delitos contra migrantes. Sin embargo, el hecho de que sus datos carecen de información sobre los resultados de tales averiguaciones previas, especialmente el número de sentencias condenatorias, no permite saber si hay o no una investigación efectiva[86].

OBSTÁCULOS PARA DENUNCIAR

Las víctimas de delitos en México, ya sean ciudadanos mexicanos, migrantes en tránsito u otros extranjeros, tienen pocas probabilidades de lograr que se haga justicia en sus casos. Hay muchos obstáculos en el largo camino a la justicia en México, incluyendo la desconfianza hacia las autoridades, el miedo a represalias, los procedimientos lentos y la falta de capacidades de investigación de las autoridades. Tales obstáculos y peligros afectan a todas las víctimas independientemente de su nacionalidad. Sin embargo, los migrantes, en particular migrantes en tránsito, encaran retos adicionales.

Las casas de migrantes realizan una labor extraordinaria en cuanto a informar los migrantes de sus derechos y sus posibilidades de iniciar algún procedimiento, tanto de regularización como de denuncia o para interponer quejas. De esta forma, desde la experiencia, ponen a prueba los mismos procedimientos e identifican oportunidades de mejora específicas para cada contexto. De esta forma se identificaron algunos obstáculos que los migrantes enfrentan para denunciar.

Se ha normalizado la violencia en tal grado que las personas no identifican las violaciones a sus derechos o los delitos, lo asumen como parte de su vida, sobre todo en las mujeres, la violencia sexual, entonces se cubre esa violencia con el argumento de lo económico, cómo se vive la violencia condiciona el que puedan denunciar o quejarse. Cuando entran a México ya saben a lo que vienen, que les pueden robar, secuestrar, violar, y por eso no denuncian y mejor ya se van, porque su familia les va a dejar de ayudar. De 100 casos solo 5 se quedan a denunciar, es la gente que viene por su cuenta y puede esperar a una visa humanitaria. Eso ha aumentado, está llegando más gente que no tienen quien les ayude pero decidieron arriesgarse a intentarlo solos. —Diana Castillo, Casa del Migrante de Saltillo

Los migrantes y sus defensores destacan como uno de los principales problemas la poca probabilidad que la denuncia difícilmente llevará a resultados. Estas bajas expectativas se deben a la larga duración de los procedimientos y lo superficial de las investigaciones (sólo se realizan los peritajes como "recetas", es decir no se adecuan a cada caso). La falta de protección hacia quienes denuncian a autoridades o al crimen organizado es otro impedimento de peso al momento de denunciar.

En entrevistas con autoridades locales, un obstáculo que se mencionó reiteradamente es que la movilidad inherente de los migrantes y el hecho que ellos difícilmente pueden identificar a los perpetradores, entorpecen el avance de la investigación. Todos estos obstáculos son existentes, y en su conjunto, al mismo tiempo de obstaculizar el acceso a la justicia, explican el nivel bajo de denuncias.

Hay mucho miedo de denunciar, los que deciden denunciar, en la justicia no se cree, no son de Nogales, el plan no es quedarse y seguir un proceso. (...) La denuncia tarda mucho para dar respuesta. En julio 2014 pusimos una queja contra la agencia especializada en delitos sexuales y violencia intrafamiliar, y en esta semana, después de un año, acaban de cerrar el caso, porque hubo un cambio de personal, que fue otra persona que no hizo lo que debía, dando acompañamiento a los casos. Tenemos que presionar para que nos den respuesta a las denuncias y quejas. Nos falta personal para dar seguimiento, para fortalecer necesitaríamos un abogado, una psicóloga, un médico, otra trabajadora social, esas cosas ayudan para hacer una documentación de los casos, para poder dedicar tiempo a la incidencia. —Marla Conrad, Iniciativa Kino para la Frontera

Cuando los migrantes víctimas de delito durante su estancia en México llegan a su destino, o cuando son deportados a sus países de origen, es difícil denunciar. Puede ser que por ejemplo, ya no se tenga cómo comprobar lesiones u otros daños. A pesar de que la gran mayoría de los migrantes en México provienen de El Salvador, Honduras y Guatemala, tampoco hay mecanismos establecidos para los migrantes que ya han sido deportados, ni familiares con conocimiento del crimen, para informar de estos delitos a las autoridades mexicanas desde su país de origen.

Tampoco existen mecanismos para que los migrantes que llegan a los Estados Unidos puedan denunciar ante autoridades mexicanas. Aunque las autoridades estadounidenses podrían ejercer jurisdicción si el delito involucrara a personas residentes en aquel país (por ejemplo, cuando se trata de un secuestro y piden el rescate a un familiar en EE.UU.), son pocos los casos denunciados, sobre todo por desconocimiento sobre esta posibilidad y por miedo de acercarse a las autoridades por carecer de documentación en los Estados Unidos.

A raíz de la audiencia "Acceso a la justicia para personas migrantes" celebrada el 20 de marzo de 2015 en el marco del 154º Periodo de Sesiones de la CIDH, el gobierno mexicano se comprometió a la creación de un mecanismo transnacional para la búsqueda e investigación de casos de delitos contra migrantes[87]. Ya hay una propuesta final para crear la Unidad Especializada del Mecanismo Transnacional e Investigación de Delitos Contra Migrantes dentro de la PGR que tendría la facultad de, entre otras, investigar y perseguir los delitos cometidos en contra de personas migrantes extranjeras y mexicanas. No obstante, al momento de publicar este informe la PGR aún no había formalizado su creación.

Cruces en Altar, estado de Sonora, simbolizan los migrantes muertos en Arizona, Texas y California

FISCALÍAS ESPECIALIZADAS, ¿UNA RESPUESTA EFICAZ?

Cuando un migrante es víctima de un delito del fuero común, debe poder acudir al sistema de justicia penal de la entidad federativa en que se encuentre, sin importar su estatus migratorio. Como en la práctica no sucedía lo anterior, organizaciones y organismos internacionales demandaron la atención de delitos contra migrantes. En respuesta a dicha demanda se han creado fiscalías especializadas en delitos cometidos en agravio de migrantes en diferentes estados en México. La primera de las fiscalías especializadas en atención a migrantes se creó en 2008 en el estado de Chiapas, y cuenta con oficinas en Tapachula y con fiscales del Ministerio Público en Arriaga, Palenque, Comitán, Huixtla, Tuxtla Gutiérrez, Suchiate y Comalapa.

De más reciente creación son las fiscalías especializadas en Campeche y Quintana Roo, los dos en 2015, antecedidos por Tabasco y Coahuila, en 2014, y Oaxaca y Veracruz, en 2011. En Tenosique, la fiscalía fue creada después de que la CIDH otorgó medidas cautelares a los coordinadores de La 72 que habían recibido amenazas. La Fiscalía de Saltillo fue creada a partir del Programa Estatal de Derechos Humanos, un programa en el cual incidieron organizaciones de la sociedad civil, entre ellos la Casa del Migrante de Saltillo.

TABLA 9

FISCALÍAS ESPECIALIZADAS
EN ATENCIÓN A MIGRANTES EN LOS ESTADOS

ESTADO	NOMBRE DE FISCALÍA	INICIO DE FUNCIONES
CHIAPAS	Fiscalía Especializada en Delitos Cometidos en Contra de Inmigrantes	2008
OAXACA	Fiscalía de Atención al Migrante	2011
VERACRUZ	Fiscalía Especial de Atención al Migrante	2011
COAHUILA	Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Cometidos en agravio de Migrantes.	2014
TABASCO	Fiscalía Especializada para la Atención al Migrante	2014
CAMPECHE	Fiscalía de Atención al Migrante	2015
QUINTANA ROO	Fiscalía Especializada en Delitos Cometidos en Contra de Migrantes	2015

Fuente: Sitio web de la Procuraduría General del Estado de Chiapas, http://bit.ly/1OcAnXA;
Sitio web de la Fiscalía General del Estado de Oaxaca, http://bit.ly/1OcAt1o;
Sitio web de la Fiscalía General del Estado de Veracruz, http://bit.ly/1OcAxhR;
Sitio web del Gobierno del Estado de Coahuila, http://bit.ly/1OcC9rU;
Sitio web de la Fiscalía General del Estado de Tabasco, http://bit.ly/1OcAJxz;
Sitio web del Gobierno del Estado de Chiapas, http://bit.ly/1OcBFlp.

Es temprano para hacer una evaluación definitiva de la gestión de las fiscalías estatales. En principio, tener una autoridad con la responsabilidad única de atender la problemática de delitos cometidos contra migrantes, debidamente preparado y con procedimientos adecuados a las características particulares de los delitos contra migrantes, podría conducir a investigaciones más eficaces y un mayor acceso a la justicia para los migrantes víctimas de delitos. Sin embargo, algunos datos iniciales, sobre todo de la Fiscalía de Oaxaca, fuertemente indican que la presencia de fiscales especializadas no ha producido los resultados esperados. Además, la experiencia de las casas de migrantes confirma que la creación de fiscalías especializadas en sí no representa necesariamente una respuesta eficaz si tales fiscalías no cuentan con recursos, personal, capacidades y voluntad suficientes para realizar diligencias oportunas y llevar casos a una resolución satisfactoria.

Es importante destacar que muchos migrantes llegan a las fiscalías por el acompañamiento de las casas y organizaciones que defienden sus derechos. La desconfianza, el desconocimiento o el mismo estatus irregular probablemente complican que los migrantes lleguen solos a la fiscalía especializada. Las casas brindan la asesoría jurídica frente a una ausencia de asesoría jurídica pública. Esto puede hacer una gran diferencia en la seriedad con la cual es tomada su denuncia. Las experiencias de las casas con dichas instancias son muy variadas, sin embargo tienen algunos aspectos en común.

Se han realizado más de 110 denuncias desde el Plan Frontera Sur, 411 personas han denunciado. El fiscal no ha podido detener a nadie. —Alberto Donis, Albergue de Migrantes "Hermanos del Camino"

Además de los problemas señalados por los tiempos prolongados de los procesos, los peritajes y el seguimiento a denuncias remitidas a otros estados, hemos detectado la falta de espacios adecuados para que los migrantes denuncien, en particular en las Fiscalías de Tenosique e Ixtepec. No siempre existen espacios privados y personales debidamente capacitados para tomar declaraciones en casos delicados como las víctimas de violencia sexual. Las autoridades expresan conocer de la delicadeza de estos casos, sin embargo no queda claro cómo modifican su actuar para atender a estas situaciones. Para este tipo de casos, los espacios no pueden ser comunes y es importante contar con un(a) fiscal que tenga perspectiva de género. Por último, los funcionarios deben saber cómo atender a las víctimas y tener la sensibilidad para que no revivan experiencias dolorosas de manera innecesaria, es decir, evitar que las personas migrantes sean revictimizadas.

Es importante que las fiscalías especializadas cuenten con datos actualizados y accesibles sobre su desempeño. En entrevistas con algunas fiscalías, los titulares fueron imprecisos respecto al número de averiguaciones previas abiertas y consignaciones, por lo tanto solicitamos la información vía el sistema de transparencia Infomex. Los estados de Chiapas, Tabasco y Veracruz sí afirman tener un registro de delitos contra migrantes. En el caso de Chiapas, su Fiscalía Especializada en Delitos contra Inmigrantes informó tener un total de 950 averiguaciones previas para una serie de delitos contra migrantes, incluyendo delincuencia organizada, homicidio, trata de personas, violación y "tráfico de ilegales", de los inicios de 2013 hasta abril de 2015, y afirmó que la información sobre el número de sentencias "no se encuentra en los archivos de esta unidad por no ser de su competencia"[88]. Aunque ciertamente la Fiscalía no es la autoridad competente para emitir sentencias

en casos de delitos contra migrantes (esto sería el juez competente, bajo la jurisdicción de la autoridad judicial), es casi inverosímil que una fiscalía tenga un desconocimiento total del tema, y en el caso que nos ocupa, que efectivamente carece de información respecto a sentencias condenatorias, esto implicaría una preocupante indiferencia en saber y medir los resultados de su trabajo. Por su parte, la Fiscalía Especializada para la Atención al Migrante en Tabasco manifestó tener información sobre 209 delitos cometidos contra migrantes en su estado, el delito más frecuente fue robo (59 en 2013; 10 en 2014; y 31 en 2015)[89].

En contraste, la Fiscalía General del Estado de Oaxaca sí proporcionó datos más integrales para las fechas de 2011 hasta mayo de 2015, incluyendo el número de denuncias (383 en total) el número de averiguaciones previas abiertas (96 en total), el número de casos remitidos a otros estados (130 en total), y el número de sentencias logradas para casos de delitos contra migrantes (cuatro en total). Es decir, el 25 por ciento de las denuncias resultaron en una averiguación previa, lo que es aproximadamente la mitad del promedio nacional para todos delitos entre 2010 y 2014 (un periodo que corresponde parcialmente a los datos de Oaxaca y que puede servir como una idea aproximada de cómo los resultados obtenidos por las fiscalías podrían comparar al promedio nacional)[90]. Solamente el cuatro por ciento de las averiguaciones previas iniciadas por la PGJE de Oaxaca resultaron en una sentencia, un número demasiado bajo que indica una pobre calidad de las investigaciones.

TABLA 10
CASOS DE DELITOS CONTRA MIGRANTES
ESTADO DE OAXACA

AÑO	2011	2012	2013	2014	2015 (ENERO A MAYO)	TOTAL
DENUNCIAS	22	52	103	123	83	383
AVERIGUACIONES PREVIAS	7	14	24	19	32	96
CASOS REMITIDOS A OTROS ESTADOS	4	17	36	59	14	130
SENTENCIAS	-	-	3	1	-	4

Fuente: Fiscalía General del Estado de Oaxaca, respuesta a solicitud de información folio 16795, 22 de julio de 2015. documento disponible en el sitio web de WOLA, http://bit.ly/1kaCVcs.

Esta falta de resultados coincide con los hallazgos de otras investigaciones. Por ejemplo, en una respuesta a una solicitud de información de la CIDH, el gobierno de México señaló que entre 2008 y 2011, los tribunales de distrito en México decidieron sólo 57 causas penales relacionadas con los migrantes (no estaba claro cuántos de estos casos involucraron a migrantes como víctimas, y en cuántos participaron migrantes como acusados). Al valorar la importancia de estas estadísticas, la CIDH expresó que: "no puede dejar de manifestar su profunda preocupación por lo que se evidencia como una respuesta plenamente insuficiente en términos de investigar, procesar y sancionar estos hechos"[91].

Los datos obtenidos dejan claro que la mayoría de las denuncias de delitos contra migrantes no resultan en sentencias condenatorias. Los defensores y algunos fiscales coinciden en que una de las claves del problema está en la etapa de investigación, en particular por los procedimientos internos burocráticos, incluyendo la gran cantidad de oficios que se tienen que realizar para poder llevar a cabo los peritajes y la obtención de evidencias. Otro tema relevante es la falta de recursos económicos con el que operan los fiscales para poder trasladarse al lugar de los hechos. Los peritajes deben ser adaptados a las particularidades de cada caso y ser realizados de forma ágil. Para los migrantes es difícil identificar a los victimarios, ya que ellos no reconocen los uniformes y los vehículos de las autoridades en el país de tránsito, algo que se debe tomar en cuenta en la investigación. Otro problema recurrente es cuando un delito es denunciado en una entidad federativa pero ocurrió en otra, en esos casos las procuradurías deben remitir la denuncia al estado correspondiente. Sin embargo, esto no siempre pasa con prontitud, además complica la posibilidad de que el migrante o su asesor jurídico puedan dar seguimiento puntual. Todo esto, aunado a la aspiración del migrante de seguir su camino y la ausencia de medios para subsistir mientras espera el trámite, perpetúa el ciclo de impunidad[92].

El Ministerio Público local en Agua Prieta ponía una barrera para no recibir denuncias de hechos cometidos en otras entidades, quería que los migrantes se movieran para realizar las denuncias allá, por ejemplo a Veracruz. También los casos de Nogales o Naco, querían que los migrantes viajaran hasta allá, incluso siendo el mismo Sonora. Hablamos con ellos, diciendo que a ellos no les tocaría investigar, sino turnar y que así accedieran a hacer la denuncia. La única otra forma es que la abogada de la organización les toma la denuncia de hechos completa, la imprimen, la firman, así solo la ratifican, esto permite que sea más accesible. —Perla Del Angel, Centro de Recursos para Migrantes

Entonces, a pesar de la existencia de fiscalías especializadas y los esfuerzos de algunos fiscales, podrían coexistir la falta de capacidades y recursos con la falta de voluntad y sensibilidad para la investigación de delitos contra migrantes. Desde la experiencia de las casas y organizaciones participantes en este informe, vemos que a pesar de que las fiscalías reciben denuncias y abren averiguaciones previas, no cumplen con su función esencial de procurar justicia. Por esto, sería importante evaluar las fiscalías existentes antes de crear nuevas, y crear las condiciones para que estas funcionen en términos de espacios y recursos necesarios, pero también que tengan la capacitación adecuada para alcanzar el nivel de especialidad necesario. Finalmente, es importante reconocer que las fiscalías no resuelven ni siquiera la problemática de procuración de justicia. Como se verá adelante, es imprescindible conseguir que aquellos migrantes que denuncian delitos puedan tener acceso a una visa humanitaria, no solamente porque esto constituye un incentivo importante para denunciar, sino porque también es necesario para que un migrante pueda permanecer en el país durante el proceso.

LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LAS COMISIONES ESTATALES DE DERECHOS HUMANOS

La justicia de las instancias no jurisdiccionales, CNDH y CEDH, siguen siendo las que les tienen más confianza las personas migrantes, en muchas ocasiones son el único mecanismo de acceder para ellos a justicia. No obstante, no responden a la realidad, son muy burocráticas, la víctima tiene que llevar todos los elementos probatorios, no son capaces de investigar. —Alberto Xicoténcatl, Casa del Migrante de Saltillo

Cuando un migrante es víctima de una violación a sus derechos humanos cometida por autoridades del ámbito federal, puede acudir a la CNDH que tiene varias oficinas foráneas en el país. Las Comisiones Estatales de Derechos Humanos (CEDH) atienden a casos cometidos por autoridades locales, aunque ambas orientan a migrantes a otras instancias, inclusive a las procuradurías locales y los albergues. La CNDH y las CEDH son considerados por algunas casas de migrantes y organizaciones como más accesibles para exigir justicia, pero sus procedimientos y capacidades investigativas parecen poco ágiles y efectivos. Parece que es más fácil para migrantes y sus defensores ponerse en contacto con la CNDH que con las CEDH, ya que las últimas (por lo menos, las CEDH de Tabasco y Oaxaca, con sedes en Tenosique e Ixtepec) señalaron recibir muy pocas personas migrantes.

Las recomendaciones que pueden formular la CNDH y las CEDH a las autoridades que han cometido violaciones a los derechos humanos no son vinculatorias, pero pueden tener un impacto positivo debido a su carácter formal; es difícil para las autoridades no responder a ellas. Otra atribución de las comisiones es la conciliación, sin embargo desde la experiencia de las casas, las víctimas migrantes casi no juegan un papel en dicho proceso.

Para conocer mejor la frecuencia y los resultados de la intervención de la CNDH, solicitamos información pública sobre las quejas referentes a violaciones a los derechos humanos de migrantes. Según los datos obtenidos, del 1 de diciembre de 2012 hasta el 15 de junio de 2015, la CNDH ubicó 1 mil 617 quejas, de las cuales 1 mil 220 quejas fueron contra el INM, seguido por 143 quejas contra la Policía Federal y 120 contra la PGR. Solo 18 quejas fueron iniciadas por oficio[93].

La clasificación de hechos violatorios utilizada por la CNDH no permite conocer con detalle el tipo de violaciones a los derechos humanos cometidas, ya que se trata de categorías ambiguas como "prestar indebidamente el servicio público" y "acciones y omisiones que transgreden los derechos de los migrantes y de sus familiares". Es lamentable constatar que solamente cuatro de 1 mil 617 quejas han llevado a recomendaciones. Este dato subraya las limitaciones de las capacidades de la CNDH de investigar y garantizar la no repetición de los hechos.

La tabla 11 muestra que la mayoría (el 73.7 por ciento) de hechos sobre los cuales se inició un proceso formal de queja se cometieron en seis entidades federativas: Chiapas, Oaxaca, Tabasco y Veracruz en el sur, el Distrito Federal en el centro y Tamaulipas en el norte. El hecho que todavía un mayor número de quejas es recibido por las oficinas de la CNDH en dichas entidades federativas se debe a que algunas reciben quejas de hechos cometidos en otros estados, por ejemplo, en Ixtepec, estado de Oaxaca la mayoría de las quejas está relacionada con hechos cometidos en el estado de Chiapas.

TABLA 11
DISTRIBUCIÓN DE QUEJAS REFERENTES A VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS DE MIGRANTES
DICIEMBRE DE 2012 AL 15 DE JUNIO DE 2015

ESTADOS	NÚMERO DE QUEJAS	OFICINA DE LA CNDH	NÚMERO DE QUEJAS
CHIAPAS	326	TAPACHULA	210
DISTRITO FEDERAL	279	DIRECCIÓN GENERAL DEL PROGRAMA DE ATENCIÓN A MIGRANTES	498
VERACRUZ	241	COATZACOALCOS	127
OAXACA	132	IXTEPEC	265
TAMAULIPAS	116	REYNOSA	159
TABASCO	98	VILLAHERMOSA	135

Fuente: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, respuesta a solicitud de información con folio 00036515, documento disponible en el sitio web de WOLA http://bit.ly/1kaBL0D.

De las entrevistas en diferentes oficinas foráneas de la CNDH (Villahermosa, Ixtepec y Nogales) también obtuvimos impresiones variadas. En cuanto a los hechos violatorios, en Villahermosa, los operativos de revisión migratoria son de los que emanan la mayor parte de las quejas, además de otras por la policía municipal. Sin embargo, notamos que frente a los casos de operativos, se realizan sólo algunas diligencias básicas, como son realizar entrevistas a los migrantes detenidos y ver que la niñez y adolescencia hablen con un Oficial de Protección a la Infancia (OPI, figura del INM)[94]. En Saltillo la mayoría de los casos son de abusos por policías de distintos niveles, y de maltrato en las Estaciones Migratorias. En Ixtepec, los casos también tienen que ver con el trato en las Estaciones Migratorias y con abusos de autoridad por policías. Según la titular de la oficina foránea de la CNDH Ixtepec, sí se ha se ha visto un aumento de casos desde el inicio del PFS.

En el caso de la CNDH, podemos afirmar que existe una infraestructura bastante sólida para atender casos de migrantes desde diferentes oficinas con recursos de la Quinta Visitaduría. Sin embargo, es importante señalar que la especialidad en el tema migratorio no debe ser limitada al conocimiento de la Ley de Migración y las obligaciones del INM al realizar un operativo o detener migrantes en las Estaciones Migratorias, o la normatividad interna de alguna otra autoridad, sino que se sigan los estándares internacionales en materia de derechos humanos para que su intervención realmente impacte en la no repetición, por ejemplo recomendando algún cambio normativo o de asignación de recursos.

LA RESPONSABILIDAD DEL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN

El INM en muchas ocasiones es señalado tanto por los migrantes como las casas y la CNDH, como responsable de violaciones a los derechos humanos cometidas en los operativos o en las Estaciones Migratorias. En cuanto a los abusos, el uso excesivo de la fuerza resalta en los casos de operativos de revisión migratoria, las cuales se han multiplicado desde el PFS. En las Estaciones Migratorias, el INM es la autoridad que debe informar a los migrantes de sus derechos como detenidos, además de su derecho de buscar asilo y solicitar una visa humanitaria cuando han sido víctimas de delitos. Sin embargo, testimonios afirman que a veces pasa lo contrario, los migrantes nunca se enteran o les disuaden para no denunciar o solicitar asilo, diciendo que se quedarán mínimo seis o siete meses detenidos en la Estación Migratoria[95].

En cuanto a los problemas señalados (las violaciones a la integridad de los migrantes en los operativos y al debido proceso en las Estaciones Migratorias), consideramos importante señalar la falta de controles internos y externos al funcionamiento del INM. Aunque el INM cuenta con un Órgano Interno de Control, que puede imponer sanciones administrativas a los agentes que incumplan con sus obligaciones, aún carece de una Unidad de Asuntos Internos que puede iniciar investigaciones a los agentes de alegatos por actividades delictivas así como casos graves de mala conducta e infracciones disciplinarias. Esto a pesar de que la creación de la Unidad está establecida en el Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación[96]. El INM también cuenta con un Consejo Ciudadano, sin embargo las condiciones necesarias para realizar funciones de control interno todavía pueden ser fortalecidas[97].

En cuanto a controles externos, actualmente está limitado el acceso de organizaciones de la sociedad civil a las Estaciones Migratorias por un procedimiento poco transparente, según el "Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración", se debe solicitar ingreso a un directorio pero no existen criterios claros para la autorización[98]. Dicho procedimiento no debe ser discrecional pero también necesita ser flexible, para que las organizaciones puedan por un lado coadyuvar informando los migrantes de sus derechos y por otro lado monitorear las condiciones en las que están detenidos.

Si bien existen pocos incentivos para denunciar delitos, la legislación mexicana provee la posibilidad para migrantes víctimas de delitos de solicitar la condición de estancia de visitante por razones humanitarias (Ley de Migración, Art. 52 fracción V)[99]. Con esta tarjeta se le debe otorgar a un migrante que ha sido víctima de delito en México (y dicha situación es reconocida por las autoridades) residencia temporal hasta que concluya el proceso. Aunque existe esta posibilidad, el INM ha otorgado pocas visas humanitarias en los últimos años, y las organizaciones afirman que pocas solicitudes que ellos acompañan son exitosas (ver tabla 12)[100]. Sin embargo, el número va en aumento.

El acompañamiento de las casas y organizaciones de los trámites para obtener una visa humanitaria es un factor que contribuye mucho a la posibilidad de una resolución favorable. Un obstáculo a la obtención de una visa humanitaria identificado por las casas de migrantes es el requisito que el delito debe ser grave, como especifica Art. 50 del Reglamento de la Ley de Migración. Si un delito es considerado grave o no, depende en primero lugar de la legislación de cada estado sobre procedimientos penales. Por otro lado, podría depender también del criterio y de la sensibilidad del fiscal para tomar en cuenta el contexto de vulnerabilidad de los migrantes. Si la denuncia no es clara sobre la gravedad del delito, queda a la discreción del INM hacer una interpretación sobre el delito (algo que corresponde al sistema de justicia). Por esto, pareciera que el número bajo de visas otorgadas puede ser mejorado a través de una revisión de los procedimientos.

TABLA 12
EXPEDICIONES DE TARJETAS DE VISITANTE POR RAZONES HUMANITARIAS (TVRH) OTORGADAS POR EL INM

	2012	2013	2014	2015 (ENERO-JUNIO)
TOTAL	108	277	623	527
CENTROAMÉRICA	103	208	501	461

Fuente: Boletines Mensuales de Estadísticas Migratorias 2012, 2013, 2014, 2015, Unidad de Política Migratoria, Secretaría de Gobernación, http://bit.ly/1jMKo18.

Si bien la denuncia es un requisito para el acceso a una visa humanitaria, la visa humanitaria se convirtió en una condición para el acceso la justicia de las personas migrantes, sin ella es imposible seguir un proceso. Por lo tanto, es importante que la el proceso sea claro, sencillo y no deje lugar a discreción.

Los datos en esta sección muestran que a pesar de que existen obstáculos para denunciar, en los últimos años ha habido varias denuncias realizadas por migrantes víctimas de delitos o violaciones a los derechos humanos, muchos de ellos acompañados por las casas de migrantes. Debido al panorama documentado, es necesario mejorar tanto el número de denuncias como el número de sentencias o recomendaciones. No parece que la existencia de algunas fiscalías especializadas haya sido detonante para que los migrantes llegaran a denunciar. Sin embargo, tanto los defensores como algunos fiscales coinciden en que los resultados de las fiscalías todavía pueden mejorar, al tiempo que deben aclararse los criterios para otorgar las visas humanitarias a migrantes víctimas de delito. En resumen, los obstáculos para el acceso a la justicia que enfrentan los migrantes son mayores a las que enfrentan otras personas. En la próxima sección propondremos algunos cambios factibles.

Mural en La 72, Hogar—Refugio para Personas Migrantes en Tenosique, estado de Tabasco

CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES

La revisión de casos documentados, informes y datos oficiales nos ha brindado un panorama de los delitos y violaciones a los derechos humanos contra personas migrantes, e importantes pistas sobre cuáles son los obstáculos específicos para el acceso a la justicia. Por otro lado, identificamos una relación directa entre la intensificación del control migratorio a raíz del Programa Frontera Sur y algunas violaciones a derechos específicos, es decir, abusos que están implícitos en la actual política, sobre todo contra los derechos a la integridad y a la libertad. En los procesos de control, detención y deportación el gobierno mexicano incumple sus obligaciones en materia de asilo y refugio.

Los delitos graves contra migrantes, como los secuestros, la trata, los homicidios y las desapariciones, se siguen cometiendo. El caso de junio de 2015 del ataque contra un grupo de migrantes en Caborca, Sonora, y posible desaparición de algunos de sus integrantes, es emblemático. Diferentes niveles de policías, tanto la Policía Federal y policías estatales y municipales, cometen robos y extorsiones de migrantes, hechos que van de la mano con agresiones físicas y psicológicas. Las casas de migrantes y organizaciones de la sociedad civil generan la información más confiable sobre este tema a través de su trabajo de documentación. Sin embargo, no hemos encontrado información que permite evaluar la intervención del Estado en estos casos.

A pesar de la existencia de algunas fiscalías especializadas en atención a migrantes y el arduo trabajo de denuncia y documentación de las casas de migrantes y organizaciones de la sociedad civil, la mayoría de estos casos todavía quedan impunes. Cuando los migrantes llegan a denunciar ante autoridades, los procesos se truncan sobre todo en la etapa de la investigación. La visa por razones humanitarias a la que pueden acceder ciertos migrantes por haber sido víctima de un delito es otorgada por el INM casi únicamente cuando el migrante cuenta con acompañamiento jurídico de alguna organización de la sociedad civil. La intervención de la CNDH en términos de quejas y recomendaciones tampoco está a la altura del panorama de violaciones a los derechos humanos que enfrentan los migrantes.

RECOMENDACIONES

CONSIDERAMOS IMPORTANTES Y VIABLES LAS SIGUIENTES RECOMENDACIONES PARA LOS GOBIERNOS DE MÉXICO Y LOS ESTADOS UNIDOS

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[101].

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 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, 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 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 PGR y las PGJE, 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 de México de identificar, proteger y asistir a migrantes vulnerables en México.

A LOS GOBIERNOS DE MÉXICO Y LOS 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.

REFERENCIAS

[1] Angélica Jocelyn Soto Espinosa, "Más de 100 migrantes desaparecidos tras ataque de grupo armado", *Cimacnoticias*, 2 de julio de 2015, información consultada el 25 de septiembre de 2015, http://bit.ly/1LvYfDl.

[2] Amnistía Internacional, "México debe investigar el atroz aumento de los ataques y homicidios de migrantes", 18 de junio de 2015, información consultada el 25 de septiembre de 2015, http://bit.ly/1OcDSNK; testimonio e información recibido por los autores; Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Investiga la CNDH la probable ejecución de tres migrantes centroamericanos, cuyos cuerpos fueron hallados en Caborca, Sonora,* 9 de junio de 2015, información consultada el 25 de septiembre de 2015, http://bit.ly/1OcDUoX.

[3] México: Presidencia de la Republica, "Pone en marcha el presidente Enrique Peña Nieto el Programa Frontera Sur", 7 de julio de 2014, información consultada el 25 de septiembre de 2015, http://bit.ly/1OcDVck.

[4] En algunos lugares como Apizaco, Tlaxcala, la empresa Ferrosur ha colocado obstáculos junto a las vías del tren que han causado ya siete accidentes graves, incluso uno letal.

[5] Durante años, las imágenes de los migrantes centroamericanos que montan como polizones en los trenes de cargo habían servido para representar tanto los graves peligros que enfrentan los migrantes en tránsito por México, y el enfoque aparentemente permisiva a la transmigración de parte del gobierno mexicano. En este sentido, el Programa Frontera Sur fue un gran éxito (aunque los migrantes siguen viajando en los trenes de carga, en menor número y solamente en ciertas partes del país). Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, "México ahora detiene más migrantes centroamericanos que los Estados Unidos", 11 de junio de 2015, información consultada el 25 de septiembre de 2015, http://bit.ly/1OcDY80.

[6] *Boletines mensuales* de *estadísticas migratorias 2012, 2013, 2014 y 2015*, Unidad de Política Migratoria, Secretaría de Gobernación, información consultada el 15 de octubre de 2015, http://bit.ly/1OcDAX6.

[7] Lupita Thomas y Xóchitl Álvarez, "Abren 16 rutas más peligrosas para migrantes", *El Universal*, 14 de junio de 2015, información consultada el 25 de septiembre de 2015, http://eluni.mx/1OcE0wG.

[8] Las áreas de preocupación con respecto a derechos humanos de migrantes incluyen: la falta de acceso al asilo (sólo 270 refugiados fueron reconocidos en 2013 y 451 en 2014); el uso excesivo de la fuerza por parte de los funcionarios de migración; la detención de los niños; la prolongada detención de los solicitantes de asilo; y el hecho de no proporcionar la protección o el acceso efectivo a la justicia para las víctimas de delitos y violaciones a los derechos humanos. El relator especial de las Naciones Unidas para los migrantes, Jorge Bustamante, visitó México en 2008, y expresó su preocupación acerca de la victimización de los migrantes por bandas y funcionarios del gobierno, y sobre las prácticas de detención y deportación del gobierno. Por su parte, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) publicó un amplio informe sobre los derechos humanos de migrantes en México en 2013, basado en una visita realizada en 2011: Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, 2013, información consultada el 27 de octubre de 2015, http://bit.ly/1RA6E91.

[9] Al llevar a cabo la investigación para este informe, los autores también consultaron una amplia gama de fuentes secundarias, incluyendo una serie de informes de organizaciones de la sociedad civil (OSC) mexicanas sobre la situación de los migrantes, los informes oficiales y de OSC sobre la delincuencia y la victimización, y varias evaluaciones de aplicación de la ley de México y las instituciones de la justicia penal. 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 estatal hechas a través del servicio Infomex.

[10] Muchas personas defensoras de migrantes han tenido que recurrir a los mecanismos nacionales e internacionales de protección, incluida la CNDH, el Mecanismo Federal para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, y la CIDH con el fin de obtener la protección básica de las autoridades, Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México,* p.106). Aun cuando tales medidas son otorgadas, la implementación ha sido pobre: WOLA y Brigadas Internacionales de Paz, *El Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas en México: Desafíos y Oportunidades*, 3 de febrero de 2015, información consultada el 25 de septiembre de 2015, http://bit.ly/1OcE3ZB.

[11] México: Presidencia de la Republica, "Pone en marcha el presidente Enrique Peña Nieto el Programa Frontera Sur".

[12] "Decreto por el que se crea la Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur", Diario Oficial de la Federación, 8 de julio de 2015, información consultada el 15 de octubre de 2015, http://bit.ly/1Lw0ir2.

[13] Según la Red de Documentación de Organizaciones Defensoras de Migrantes (REDODEM), hubo una disminución abrupta del flujo de migrantes atendidos por sus 15 organizaciones integrantes, a mediados de 2014. En el primer semestre todavía pasaban 21 mil personas por sus casas y comedores. En el segundo semestre fue apenas la mitad, pero todavía fueron registrados más de 10 mil migrantes. Socios de la Red de Documentación de las Organizaciones Defensoras de Migrantes, *Migrantes invisibles, violencia tangible, Servicio Jesuita a Migrantes*, 29 de julio de 2015, información consultada el 25 de septiembre de 2015, http://bit.ly/1OcE4wx.

[14] Vale la pena recordar que los migrantes muchas veces pagan cuotas desde su lugar de origen a un "pollero" o "coyote" para cruzar.

[15] Secretaría de Gobernación, Coordinación para la Atención Integral de la Migración en la Frontera Sur, *Informe de Actividades Julio 2014 — Julio 2014*, documento obtenido a través de solicitud de Infomex folio 0000400282715, disponible en el sitio web de WOLA, http://bit.ly/1kay9LQ.

[16] Instituto Nacional de Migración, Resolución del Comité de Información, Infomex folio 0411100011515, 16 de abril de 2015, información consultada el 25 de septiembre de 2015, http://bit.ly/1OcEnHN.

[17] Instituto Nacional de Migración, Respuesta a la solicitud de información pública, Infomex folio 0411100035415, 17 de junio de 2015, disponible en el sitio web de WOLA, http://bit.ly/1RA3kuy.

[18] Según las cifras de SEGOB, en 2013 el INM detuvo a 86,298 extranjeros. En 2014, el número de extranjeros detenidos aumentó a 127,149. *Boletines Mensuales de Estadísticas Migratorias 2013 y 2014*, Unidad de Política Migratoria, Secretaria de Gobernación, http://bit.ly/1jMKo18.

[19] Ardelio Vargas, "Combate el Gobierno de la Republica Delitos Cometidos en Contra de Migrantes," Conferencia de Prensa, 3 de marzo de 2014, documento obtenido a través de solicitud de Infomex folio 0411100035415, 17 de junio de 2015, documento disponible en el sitio web de WOLA, http://bit.ly/1kaQUPk.

[20] "Decreto por el que se expide la Ley de Migración y se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de la Ley General de Población, del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley de la Policía Federal, de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público, de la Ley de Inversión Extranjera, y de la Ley General de Turismo", Diario Oficial de la Federación, 25 de mayo de 2011, información consultada el 6 de octubre de 2015, http://bit.ly/1VBUpPO.

[21] Policía Federal, *Convenio de Colaboración para brindar apoyo en el control, verificación, vigilancia, revisión y traslado de migrantes, así como resguardo perimetral de las estaciones migratorias,* documento obtenido a través de solicitud de información pública Infomex folio 0413100043715, 27 de mayo de 2015, documento disponible en el sitio web de WOLA, http://bit.ly/1kaRAV3.

[22] Fragmento del comunicado de 3 de mayo 2015 de CODEMIRE, Colectivo Migraciones para las Américas, Grupo de Trabajo sobre Política Migratoria y Movimiento Migrante Mesoamericano, información consultada el 6 de octubre de 2015, http://bit.ly/1VBSWJf.

[23] Caso documentado y acompañado por Iniciativa Kino para la Frontera, OSC integrante de la Red Sonora con base en Nogales.

[24] "Federales y personal del INM dejan morir ahogado a un joven migrante centroamericano", *Sin Embargo*, 18 de marzo de 2015, información consultada el 25 de septiembre de 2015, http://bit.ly/1OcEqDq; Carlos Marí, "Perseguían policías a migrantes accidentados", *Agencia Reforma*, 28 de junio de 2015, información consultada el 25 de septiembre de 2015, http://bit.ly/1OcEtz0.

[25] La UPM fue creada en agosto de 2012 y su misión es: "(d)iseñar y proponer las estrategias, programas y acciones que conformen una política migratoria integral, coherente y fundamentada del Estado mexicano, que respete y salvaguarde los derechos humanos, facilite la documentación migratoria y contribuya a la preservación de la soberanía y seguridad nacionales, tomando en cuenta a los Poderes de la Unión, los órdenes de gobierno y la sociedad civil, en un marco de responsabilidad compartida con los gobiernos de otros países y de contribución al desarrollo nacional." Ver: http://bit.ly/1OcEtPB.

[26] En la administración pública del gobierno mexicano, hay una tendencia de gastar la mayor parte del presupuesto al final del año, lo cual explica los aumentos en el gasto que muestran los últimos trimestres de los años 2013 y 2014.

[27] El Programa Especial de Migración fue publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 30 de abril 2013 y es un instrumento transversal y multisectorial que establece las prioridades del gobierno mexicano en el tema migratorio. Su elaboración se desprende del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018. Conformado por cinco objetivos y diversas estrategias y líneas de acción, el PEM busca articular el trabajo entre diferentes dependencias y niveles de gobierno con el bienestar del migrante como objeto, tomando en cuenta los procesos de origen, tránsito, destino y retorno. Diario Oficial de la Federación, "Programa Especial de Migración 2014-2018", 30 de abril de 2014, información consultada el 25 de septiembre de 2015, http://bit.ly/1OcEzXv.

[28] United States Border Patrol, Total Unaccompanied Alien Children (0-17 Years Old) Apprehensions by Month, FY 2010-2014, Actualizado hasta septiembre de 2014, información consultada el 25 de septiembre de 2015, http://1.usa.gov/1OcECCJ.

[29] Clare Seelke and Kristin Finklea, *U.S.-Mexican Security Cooperation: The Mérida Initiative and Beyond*, Congressional Research Service, 7 de mayo de 2015, información consultada el 1 de octubre de 2015 http://bit.ly/1OcEDq8.

[30] *Presupuesto priorizado de los Proyectos para INM en los FY10 y FY 11*, Hoja informativa proporcionada a WOLA por el INM en 2012.

[31] U.S. Embassy – Mexico, "The Merida Initiative – An Overview", mayo de 2015, información consultada el 25 de septiembre de 2015, http://1.usa.gov/1OcEEue.

[32] Thomas A. Shannon, "Testimony to Senate Foreign Relations Committee", 17 de julio de 2014, información consultada el 25 de septiembre de 2015, http://1.usa.gov/1OcEIdq; Congressional Research Service, "Mexico's Recent Immigration Enforcement Efforts", 29 de abril de 2015, información consultada el 25 de septiembre de 2015, http://bit.ly/1OcEItV. El dinero que asignó el Congreso fue un total de 79 millones de dólares para seguridad fronteriza y/o reforma judicial, sin especificar cantidades.

[33] Adam Isacson, Maureen Meyer, y Gabriela Morales, *La otra frontera de México: Seguridad, migración y la crisis humanitaria en la línea con Centroamérica*, WOLA, para Asuntos Latinoamericanos, 17 de junio de 2014, información consultada el 25 de septiembre de 2015, http://bit.ly/1OcEJ0R.

[34] Por ejemplo, en una audiencia del presupuesto de ayuda de Estados Unidos a Centroamérica en marzo de 2015, Rep. Kay Granger, presidenta del Subcomité del Departamento de Estado y Operaciones en el Exterior (State, Foreign Operations, and Related Programs) del Comité de Asignaciones de la Cámara de Representantes, dijo que "Nuestro vecino, México está en las líneas del frente de la lucha contra el problema de la migración ilegal y debemos hacer todo lo que podamos para ayudar a México a fortalecer sus fronteras" *(traducción propia)*. Office of Congresswoman Kay Granger, "Granger Opening Statement: Budget Hearing—Assistance to Central America", 24 de marzo de 2015, información consultada el 25 de septiembre de 2015, http://1.usa.gov/1OcEHpV.

[35] Por ejemplo, Rep. Albio Sires, miembro de alto rango del Subcomité del Hemisferio Occidental del Comité de Asuntos Exteriores, declaró en una audiencia de tal subcomité, que tuvo lugar el 25 de junio de 2014, que "los informes indican que los migrantes están citando cada vez incidente generalizado de la extorsión, el secuestro y otros abusos cometidos tanto por los grupos criminales y policías federales, estatales y locales mexicanas. México debe trabajar en conjunto con los vecinos centroamericanos para abordar los problemas de seguridad en la frontera sur" *(traducción propia)*. House Foreign Affairs Committee, Subcommittee on the Western Hemisphere, "Subcommittee Hearing: Children Migrating from Central America: Solving a Humanitarian Crisis", 25 de junio de 2014, información consultada el 27 de octubre de 2015, http://1.usa.gov/1O67YD1. En otro acta de la disidencia, el congresista Joaquín Castro (D-TX) planteó preguntas sobre el plan de la frontera sur de México, en una audiencia del 30 de abril de 2015 de la Subcomité del Hemisferio Occidental: "Muchas personas se han dejado de subir a lo que se conoce como la Bestia, el tren que finalmente los lleva en el camino hacia Estados Unidos. ...lo que me gustaría ver al revisar el testimonio que ustedes dan es una comprensión de cómo lo estamos haciendo eso con respeto a los derechos humanos o un entendimiento del costo de vida humana" *(traducción propia)*. House Committee on Foreign Affairs, "Subcommittee Hearing: Migration Crisis: Oversight of the Administration's Proposed $1 Billion Request for Central America", 30 de abril de 2015, información consultada el 25 de septiembre de 2015, http://1.usa.gov/1OcEHGy.

[36] Por ejemplo, el congresista Jeff Duncan, presidente del Subcomité del Hemisferio Occidental de la Comité de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes, cuestionó al Subsecretario Adjunto Palmieri en la audiencia mencionada del 25 de junio de 2014: "¿Qué ha cambiado en el país de México que ha permitido a 60,000 niños al transitar esa área? Ya sean de Honduras o Guatemala o El Salvador, cruzaron la frontera y llegaron a través de México para llegar a Estados Unidos. No llegaron en un avión. Caminaron o montaron un tren o en un coche o algo así ¿y nos están hablando de que, niños de tres años?" *(traducción propia)*. House Committee on Foreign Affairs, "Children Migrating from Central America: Solving a Humanitarian Crisis", 25 de junio de 2014, información consultada el 25 de septiembre de 2015, http://1.usa.gov/1OcEKSF.

[37] Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe especial sobre los casos de secuestro en contra de migrantes*, 15 de junio de 2009, información consultada el 25 de septiembre de 2015, http://bit.ly/1L4VR2W; Comisión Nacional de los Derechos Humanos, *Informe especial sobre secuestro de migrantes en México, 22 de febrero de 2011*, información consultada el 25 de septiembre de 2015, http://bit.ly/1L4VW6D

[38] El informe de REDODEM de 2015 es *Migrantes invisibles, violencia tangible*, información consultada el 15 de octubre de 2015, http://bit.ly/1Lw2Aqd; mientras el informe de 2013 es *Narrativas de la transmigración centroamericana en su paso por México*, información consultada el 7 de octubre de 2015, http://bit.ly/1VEUkW6.

[39] Otros informes incluyen: Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, A.C. y la Casa del Migrante de Saltillo, *Cuaderno de secuestros de migrantes*, diciembre de 2011, información consultada el 28 de septiembre de 2015, http://bit.ly/1OcELGa; Latin America Working Group, *Perilous Journey,* octubre de 2014, información consultada el 28 de septiembre de 2015, http://bit.ly/1OcEMK6; y Maureen Meyer y Stephanie Brewer, *Un trayecto peligroso por México: violaciones a derechos humanos en contra de los migrantes en tránsito*, WOLA y Centro Prodh, enero de 2011, información consultada el 7 de octubre de 2015, http://bit.ly/1VEUMUj.

[40] Entrevista con Fray Tomás González, coordinador de La 72, realizada por Gabriela Morales el 29 de abril de 2015.

[41] Departamento de Estado de EE.UU., *Trafficking in Persons Report 2014, "Mexico,"* información consultada el 6 de octubre de 2015, http://1.usa.gov/1OcEPpu.

[42] La CIDH señaló en su informe de 2013 que "(d)urante su visita a Reynosa (Tamaulipas), la Comisión fue informada de casos de migrantes mexicanos que tras ser deportados fueron secuestrados por organizaciones criminales como el Cartel de Los Zetas o el Cartel del Golfo, que los encierran en casas de seguridad, catacumbas de panteones, entre otros lugares. Las personas migrantes son fuertemente golpeadas durante su secuestro, y en ocasiones su paso a Estados Unidos está condicionado a que pasen droga a territorio estadounidense. Esta situación es particularmente notoria en el estado de Tamaulipas". Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, p. 61.

[43] Documentación de caso realizado por integrantes de la Red Sonora.

[44] Silvia Otero, "PGR liga a agentes del INM con trata", *El Universal,* 24 de septiembre de 2013, información consultada el 28 de septiembre de 2015, http://eluni.mx/1OcERxq.

[45] Salvador Camarena, "Hallados 72 cuerpos de inmigrantes 'sin papeles' en un rancho en México," El País, 26 de agosto de 2010, información consultada el 28 de septiembre de 2015, http://bit.ly/1OcEUcH.

[46] "Presidente de El Salvador dice que hay un tercer sobreviviente de masacre", CNN México, 5 de septiembre 2010, información consultada el 28 de septiembre de 2015, http://cnn.it/1OcEXVM.

[47] Se hace referencia en testimonios de sobrevivientes, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, p. 68.

[48] The National Security Archive, "Mexico: Los Zetas Drug Cartel Linked San Fernando Police to Migrant Massacres", 22 de diciembre de 2014, información consultada el 28 de septiembre de 2015, http://bit.ly/1L4Wae4; Nick Miroff y William Booth, "Mass graves in Mexico reveal new levels of savagery", *Washington Post*, 24 de abril de 2011, información consultada el 28 de septiembre de 2015, http://wapo.st/1OcEXFj; Alberto Nájar, "México: ¿quiénes son los muertos de Cadereyta?", BBC, 22 de mayo de 2012, información consultada el 28 de septiembre de 2015, http://bbc.in/1OcF43H; "Identifican a ocho migrantes hondureños entre víctimas de masacre en México", *El Heraldo*, 22 de diciembre de 2013, información consultada el 28 de septiembre de 2015, http://bit.ly/1OcF4AX. En su informe sobre la situación de los migrantes centroamericanos en tránsito por México, la CIDH señaló que había recibido los documentos que contengan "testimonios de migrantes que señalaron haber sido testigos de matanzas colectivas de varias decenas de personas y haberse encontrado secuestradas con grupos de hasta 400 personas. Algunos migrantes manifestaron haber sido testigos de mutilaciones, decapitaciones, migrantes que fueron asesinados a martillazos e incluso de cuerpos que fueron disueltos en barriles de ácido". Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, p. 70.

[49] Documentos sobre el caso recopilados en el sitio web de la organización Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, http://bit.ly/1OcF8R7, información consultada el 1 de octubre de 2015.

[50] Organización de las Naciones Unidas, Comité contra la Desaparición Forzada, *Observaciones finales sobre el informe presentado por México*, 13 de febrero de 2015, información consultada el 28 de septiembre de 2015,
http://bit.ly/1OcFbfF.

[51] Por ejemplo, la Red regional Verdad y justicia para migrantes está conformada por comités de familiares de migrantes desaparecidos de Honduras y El Salvador, junto con organizaciones de la sociedad civil, http://bit.ly/1M6ChTG. La caravana de madres centroamericanas es organizada cada año por el Movimiento Migrante Mesoamericano, http://bit.ly/1FN4T7J.

[52] Véanse, *Informe alternativo presentado al Comité contra la Desaparición Forzada en vista del examen del informe de México durante la 8ª sesión del Comité, de 2 a 13 de febrero de 2015*, diciembre 2014, 16, información consultada el 7 de octubre de 2014, http://bit.ly/1LztU8X. Cabe mencionar que en gran parte de México se vive una grave crisis de desapariciones generalizadas, esto concluyó en febrero de 2015 el Comité de Desapariciones Forzadas (CED) de la ONU. Entendemos por 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." Art. 2, Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, Adoptada en Belém do Pará, Brasil el 9 de junio de 1994, en el vigésimo cuarto período ordinario de sesiones de la Asamblea General, información consultada el 7 de octubre de 2015, http://bit.ly/1LztkYF.

A raíz de la revisión de la CED, el gobierno mexicano inició un proceso de elaboración de una ley sobre desaparición forzada. Mientras se escribía este texto, grupos de víctimas y organizaciones expresaron preocupaciones sobre la inclusión de sus experiencias en la nueva legislación. En múltiples casos la Corte IDH ha definido la desaparición de la siguiente manera: "La desaparición forzada o involuntaria constituyen no sólo una privación arbitraria de la libertad, sino también un gravísimo peligro para la integridad personal, la seguridad y la vida misma de la persona. Coloca, por otra parte, a la víctima en un estado de absoluta indefensión con grave violación de los derechos de justicia, de protección contra la detención arbitraria y el proceso regular". Caso Bámaca Velásquez, sentencia de 25 de noviembre del 2000, párr 128. Véanse, también entre otros, CIDH. Informe 53/96. Caso 8.074. Francisco José Antonio Pratdesaba Barillas (Guatemala); Informe 54/96. Caso 8.075. Luis Gustavo Marroquín (Guatemala); Informe 55/96. Caso 8.076. Axel Raúl Lemus García (Guatemala). Informe 56/96. Caso 9.120. Ana Lucrecia Orellana Stormont (Guatemala). Informe 3/98. Caso 11.221 Tarcisio Medina Charry (Colombia). Informe 51/99. Casos 10.471; 10.955; 11.014; 11.066; 11.070; 11.067; 11.163 (Perú). CIDH Caso 10.247 y otros, párrafo 178, Perú, INFORME N° 101/01, 11 de Octubre de 2001, Ejecuciones Extrajudiciales y Desapariciones forzadas de personas, Consideraciones sobre desapariciones forzadas.

[53] Alma Gudiño, "Consignan a policía de Ramos Arizpe por violar a migrante", *Excelsior*, 23 de febrero de 2015, información consultada el 28 de septiembre de 2015, http://bit.ly/1OcFc3h.

[54] Comisión Nacional de los Derechos Humanos México, Recomendación No. 54/2012 sobre el caso de agresión sexual a la menor migrante V1, 28 de septiembre de 2012, información consultada el 29 de septiembre de 2015, http://bit.ly/1OcFcQP.

[55] Entrevistas con el personal de La 72, realizadas por Gabriela Morales entre 29 de abril y 1 de mayo de 2015.

[56] Denuncia de Natalia (nombre ficticio) revisada con su autorización explícita.

[57] Manu Ureste e Yosune Chamizo, "Plan Frontera Sur: un año después, los robos a migrantes se disparan 81% en los estados del sur", *Animal Político*, 7 de julio de 2015, información consultada el 28 de septiembre de 2015, http://bit.ly/1OcFdnN.

[58] Red de Documentación de Organizaciones Defensoras de Migrantes (REDODEM), *Migrantes invisibles, violencia tangible*, Servicio Jesuita a Migrantes, 29 de julio de 2015, información consultada el 25 de septiembre de 2015, http://bit.ly/1OcE4wx

[59] Cámara de Diputados de México, *Código Penal Federal—Ultima reforma*, 26 de diciembre de 2013, información consultada el 7 de octubre de 2015, http://bit.ly/1RkI6Bm.

[60] Documentación de caso acompañado por Iniciativa Kino para la Frontera, integrante de la Red Sonora.

[61] Testimonio recabado por los autores en La 72, 30 de abril de 2015.

[62] Es fácil confundirse entre los diferentes términos relacionados con el asilo y las personas refugiadas. Las organizaciones que colaboran en este informe, preferimos referirnos al derecho de asilo en un sentido amplio y a personas migrantes y refugiadas, partiendo de la idea que la condición de la persona no depende de una decisión administrativa. Cabe destacar que los gobiernos son quienes otorgan o no la condición de refugiado a la persona. Se le llama "solicitante de asilo" a una persona a quien todavía no se le ha evaluado la situación de peligro de la que huye. Muchos países cuentan con un marco jurídico específico para los

casos de persecución política (así distinguiendo entre el asilo humanitario y político). En México, el Art. 13 de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político establece que a una persona se le dará la condición de refugiado por los siguientes supuestos:

> *Encontrarse fuera del país de su nacionalidad y no poder regresar a él, por fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas;*
>
> *Haber huido de su país de origen, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público, y*
>
> *Por circunstancias que hayan surgido en su país de origen o como resultado de actividades realizadas, durante su estancia en territorio nacional, tenga fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, o su vida, seguridad o libertad pudieran ser amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.*

Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, 2011, información consultada el 7 de octubre de 2015, http://bit.ly/1GoSuSk.

[63] *Boletín Estadístico 2014,* Unidad de Política Migratoria, Secretaría de Gobernación, información consultada el 15 de octubre de 2015 http://bit.ly/1jMKhm0.

[64] Universidad Nacional Autónoma de Honduras y el Instituto Universitario en Democracia, Paz, y Seguridad, *Observatorio de la Violencia*, febrero de 2015, información consultada el 28 de septiembre de 2015, http://bit.ly/1OcFhEe.

[65] "El Salvador confirma a agosto como el mes más violento desde la guerra civil", *BBC*, 2 de septiembre de 2015, información consultada el 28 de septiembre de 2015, http://bbc.in/1OcFkzT.

[66] Comunicación del INM a los miembros de su Consejo Ciudadano de la fecha 23 de junio de 2015.

[67] *La Ruta del Encierro*, 2014, información consultada el 28 de septiembre de 2015, http://bit.ly/1OcFlUk; *Derechos Cautivos,* 2015, información consultada el 28 de septiembre de 2015, http://bit.ly/1OcFmHR.

[68] Secretaria de Gobernación, Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, "Estadísticas Comar", 22 de septiembre de 2015, información consultada el 28 de septiembre de 2015, http://bit.ly/1OcFo2D. Por razones que no son evidentes, la Secretaria de Gobernación (SEGOB) da una cifra mucho más baja, 296, para el número de refugiados documentados como residentes permanentes en 2014: Unidad de Política Migratoria, Secretaria de Gobernación, *Boletín Mensual de Estadísticas Migratorias 2014*, 2014, información consultada el 10 de octubre de 2015, http://bit.ly/1OcFuap.

[69] Ibíd.

[70] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Arrancados de Raíz, información consultada el 28 de septiembre de 2015, http://bit.ly/1Kl0Qv4.

[71] Cámara de Diputados del H. Congreso de La Unión, Ley Sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, 30 de octubre de 2014, información consultada el 28 de septiembre de 2015, http://bit.ly/1OcFwPu.

[72] Ibíd.

[73] U.S. Citizenship and Immigration Services, "Refugees", información consultada el 28 de septiembre de 2015, http://1.usa.gov/1OcFzef.

[74] Secretaria de Gobernación, Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, "Estadísticas COMAR", 22 de septiembre de 2015, información consultada el 28 de septiembre de 2015, http://bit.ly/1JBst5L.

[75] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, *Arrancados de Raíz*.

[76] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México,* p. 227-228.

[77] Entrevista Salvador Leyva, abogado de La 72, realizada por Gabriela Morales el 29 de abril de 2015. Vale la pena destacar que en 2015, los investigadores del Instituto de Derechos Humanos de la Escuela de Derecho de Georgetown llevaron a cabo una misión de investigación de una semana a Tapachula, Chiapas, y la capital de Guatemala. Se realizaron entrevistas con 45 migrantes, y encontraron que los niños no fueron entrevistados adecuadamente para detectar requerimiento de protección internacional, ni fueron informados de su derecho a solicitar asilo. Además, los investigadores encontraron que las condiciones de detención, así como su duración, disuade a los niños de la solicitud de asilo. Georgetown Law Human Rights Institute, *The Cost of Stemming the Tide: How Immigration Enforcement Practices in Southern Mexico Limit Migrant Children's Access to International Protection,* abril de 2015, información consultada el 27 de octubre de 2015, http://bit.ly/1O6ajOk.

[78] Clay Boggs, Carolina Carreño y Diana Martinez, "México intensificó sus operativos migratorios sin construir un sistema de protección adecuado para los refugiados", Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, 24 de junio, información consultada el 28 de septiembre de 2015, http://bit.ly/1Lzsxae.

[79] Secretaria de Hacienda y Crédito Público, "Presupuesto de Egresos de la Federación", 9 de septiembre de 2015, información consultada el 28 de septiembre de 2015, http://bit.ly/1OcFEyk.

[80] Manu Ureste, "México recibe 67% más solicitudes de refugio, pero sólo tiene 15 oficiales para atender 2 mil casos", *Animal Político*, 19 de junio de 2015, información consultada el 28 de septiembre de 2015, http://bit.ly/1OcFEyz.

[81] Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez y el Programa de Asuntos Migratorios de la Universidad Iberoamericana Campus Ciudad de México, *Migrantes en prisión: La incriminación de migrantes en México, septiembre de 2014, información consultada el 28 de septiembre de 2015*, http://bit.ly/1OcFgQt.

[82] El fenómeno de imputación de delitos falsos contra personas migrantes se hizo evidente a través del caso de Ángel Amílcar Colón Quevedo, hondureño perteneciente al pueblo garífuna, que en enero de 2009 partió de su país con destino a Estados Unidos. Detenido en una casa donde esperaba a un "coyote" para llevarlo a los EE.UU., Ángel fue falsamente acusado de delincuencia organizada y después de su detención fue agredido y torturado por elementos del Ejército y por policías federales, sobre todo haciendo referencias a su color de piel y a su origen de migrante extranjero. Estuvo encarcelado en el Centro Federal de Readaptación Social No. 4 Noroeste, en Tepic, Nayarit. El Centro Prodh llevó la defensa legal

su caso e hizo una campaña pública para lograr su liberación; cinco años, seis meses y siete días, Ángel fue liberado el 16 de octubre de 2014, después de que la PGR presentara sus conclusiones de no acusación.

[83] Caso documentado por la Casa del Migrante de Saltillo.

[84] Ibíd.

[85] Procuraduría General de la Republica, Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales, Dirección General de Asuntos Jurídicos, Oficio SJAI/DGAJ/08863/2015, respuesta a solicitud de información folio 0001700224815, 14 de julio de 2015, documento disponible en el sitio web de WOLA, http://bit.ly/1kaC0bS.

[86] Ibíd.

[87] Organización de los Estados Americanos, "Informe sobre el 154 Período de Sesiones de la CIDH", 19 de junio de 2015, información consultada el 28 de septiembre de 2015, http://bit.ly/1OcFE1w.

[88] Esta información proviene de cuatro respuestas a solicitudes de información dirigidas al gobierno de Chiapas, las primeras tres se realizaron fuera del marco de este informe, por el periodista Manu Ureste de Animal Político. Gobierno de Chiapas, Procuraduría General de Justicia del Estado, Fiscalía Especializada en Delitos Cometidos en Contra de Inmigrantes, respuestas a solicitudes de información folios 12855 (datos que corresponden al año 2013); 12856 (datos que corresponden al año 2014); y 12857 (datos que corresponden al año 2015), 5 de junio de 2015. Documentos disponibles en el sitio web de WOLA, http://bit.ly/1kayxdl (2013); http://bit.ly/1kayBdb (2014); http://bit.ly/1kayFJK (2015). Sin embargo, tal solicitud de información hizo referencia al número de sentencias, por lo cual también es necesario recurrir a la respuesta a la solicitud hecha por los autores de este informe. Gobierno de Chiapas, Procuraduría General de Justicia del Estado, Fiscalía Especializada en Delitos Cometidos en Contra de Inmigrantes, Respuesta a la solicitud de información folio 12960, 18 de junio de 2015, documento disponible en el sitio web de WOLA, http://bit.ly/1kazoe8.

[89] Respuestas de la Fiscalía General de Tabasco a solicitudes de información folios 00993815, 00998115 y 00998215, 10 de junio de 2015, en el marco de una investigación periodística. Véanse Manu Ureste e Yosune Chamizo, "Plan Frontera Sur: un año después, los robos a migrantes se disparan 81% en los estados del sur", Animal Político, 7 de julio de 2015, información consultada el 28 de septiembre de 2015, http://bit.ly/1OcFdnN. Documento disponibles en el sitio web de WOLA, http://bit.ly/1kaBnPt (2013); http://bit.ly/1kaBryW (2014); y http://bit.ly/1kaBvP7 (2015). También cabe resaltar que por los años 2014 y 2015 el documento se refiere a "información correspondientes a migrantes (ofendidos)" mientras por el año 2013 solamente se refiere a "información correspondientes a migrantes (ofendidos)," lo que genera duda sobre que si los datos para 2013 incluyen casos con migrantes como sujetos activos, no solamente como sujetos pasivos. La misma falta de claridad es criticada por la CIDH en su informe, en su análisis de la respuesta del Estado mexicano a su solicitud para información sobre casos de delitos contra migrantes. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México*, p. 136.

[90] Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (ENVIPE) 2015, "Principales Resultados," información consultada el 16 de octubre, http://bit.ly/1Mu3y2L, p. 27.

[91] Ibíd.

[92] El caso de Beylin Sarmiento, hondureño asesinado durante su tránsito en México en agosto 2014, demuestra que la falta de comunicación entre procuradurías estatales puede tener graves consecuencias. John Washington, "Who Killed Beylin Sarmiento?", *The Nation*, 11 de agosto de 2015, información consultada el 28 de septiembre de 2015, http://bit.ly/1OcFG9F.

[93] Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Respuesta a solicitud de información con folio 00036515, 1 de julio de 2015, documento disponible en el sitio web de WOLA, http://bit.ly/1kaBOJK.

[94] Los OPIs son Agentes Federales de Migración dedicados a garantizar el respeto a los derechos de los NNA migrantes, en especial a los no acompañados. Actualmente, el INM cuenta con 543 OPIs en las 32 Delegaciones Regionales. Los OPIs son seleccionados de reciben capacitación continua y especializada. Las funciones de los OPIs son: 1) salvaguardar la integridad física y mental de los NNA; 2) brindar de manera inmediata los servicios básicos de salud, alimento, vestido y descanso; 3) facilitar al NNA el contacto con sus familiares a través de llamadas telefónicas gratuitas; 4) mantener informado al NNA sobre su situación migratoria utilizando un lenguaje amable y de acuerdo a su edad; y, 5) acompañar a los NNA migrantes durante su proceso de repatriación. Sitio web del INM, información consultada el 7 de octubre de 2015, http://bit.ly/1LztuiV.

[95] Entrevista Alberto Xicoténcatl, realizada por Gabriela Morales el 14 de mayo de 2015.

[96] Diario Oficial de la Federación, "Reglamento Interior de la Secretaria de Gobernación", 4 de febrero de 2013, información consultada el 28 de septiembre de 2015, http://bit.ly/1OcFGGy.

[97] Véanse, Rodolfo Córdova, "Transformar construyendo: dos años de Presidencia del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración, informe rendición de cuentas", Fundar, agosto de 2015, información consultada el 7 de octubre de 2015, http://bit.ly/1LzvJCB; y Adam Lane, Bryan Maekawa, Manuel Ruiz y Ricardo Vázquez, "Mejores prácticas para los consejos consultivos ciudadano en México", 11 de mayo de 2015.

[98] Diario Oficial de la Federación, "Acuerdo por el que se emiten las Normas para el funcionamiento de las Estaciones Migratorias y Estancias Provisionales del Instituto Nacional de Migración", 11 de agosto de 2012, información consultada el 28 de septiembre de 2015, http://bit.ly/1OcFIhL.

[99] Ley de Migración, http://bit.ly/1OiZaZ0.

[100] Véase los artículos 178 a 184 en el Reglamento de la Ley de Migración. Diario Oficial de la Federación, "Decreto por el que se expide el Reglamento de la Ley de Migración y se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley General de Población y del Reglamento de la Ley de Asociaciones Religiosas y Culto Público", 29 de septiembre de 2012, información consultada el 28 de septiembre de 2015, http://bit.ly/1OcFJ5n.

[101] 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, metas de dicha Unidad deben estar acorde con las mejores prácticas en la materia y ser aprobados por el Consejo Ciudadano del INM.

SOBRE LAS ORGANIZACIONES

CASA DEL MIGRANTE DE SALTILLO "FRONTERA CON JUSTICIA", AC, ubicada en Saltillo, Coahuila, brinda atención humanitaria integral y servicios de gestión migratoria, documentación y jurídicos.

FUNDAR, CENTRO DE ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN, AC, es una organización de la sociedad civil con sede en México D.F. que con su quehacer busca avanzar hacia la democracia sustantiva.

ALBERGUE DE MIGRANTES "HERMANOS EN EL CAMINO", ubicado en Ixtepec, Oaxaca, ofrece asistencia humanitaria integral a las personas migrantes en su tránsito por México.

LA 72, HOGAR—REFUGIO PARA PERSONAS MIGRANTES, es un proyecto franciscano dedicado a la atención integral de las personas migrantes y refugiadas que transitan por Tenosique, Tabasco.

WOLA, LA OFICINA EN WASHINGTON PARA ASUNTOS LATINOAMERICANOS, es una organización líder en investigación e incidencia que promueve los derechos humanos en las Américas.

LA RED SONORA es conformada por tres organizaciones de Sonora que se dedican a la defensa de las y los migrantes en México y a brindarles ayuda humanitaria.

- **Centro Comunitario de Atención al Migrante y Necesitado,** es un albergue para migrantes en Altar, dirigido por el local de Nuestra Señora de Guadalupe Iglesia.
- **Centro de Recursos para Migrantes,** en Agua Prieta, trabaja para brindar ayuda humanitaria a las personas migrantes y documentar abusos.
- **Iniciativa Kino para la Frontera,** es una organización con sede en Nogales, Sonora y Nogales, Arizona que trabaja en pro de las personas migrantes y refugiadas en los Estados Unidos y México.

UN MUNDO, UNA NACIÓN, AC, es una organización que se dedica a brindar ayuda humanitaria y promover los derechos humanos de las personas migrantes en Apizaco, Tlaxcala.

SOBRE LOS AUTORES

José Knippen es coordinadora del proyecto de migración de Fundar. Clay Boggs fue oficial de programas en WOLA hasta octubre de 2015. Maureen Meyer es la coordinadora principal del programa de México y derechos de migrantes en WOLA.

RECONOCIMIENTOS

Queremos agradecer a las siguientes personas por sus aportes a este informe. Gabriela Morales colaboró con WOLA y Fundar en realizar la investigación para este informe, e hizo una serie de visitas de campo a las casas y organizaciones para recoger documentación y realizar entrevistas. Irazú Gómez ha trabajado por muchos años como defensora de migrantes desde Puebla. Rodolfo Córdova, investigador en Fundar, y Kristel Muciño, directora de comunicaciones de WOLA, ofrecieron sugerencias valiosas a múltiples versiones del texto. Hannah Smith, asistente de programas en WOLA, y Andrés Díaz, investigador en Fundar, corrigieron el texto del informe. Además queremos agradecer a Mike Evans del National Security Archive por sus consejos sobre el proceso de solicitar información a través del sistema de Infomex. Este informe no hubiera sido posible sin el apoyo generoso de la Fundación Ford, la Fundación MacArthur y CAMMINA, la Alianza para las migraciones en Centroamérica y México.