

EL ACCESO A LA JUSTICIA PARA PERSONAS MIGRANTES EN MÉXICO

Un derecho que existe sólo en el papel

JULIO DE 2017

INFORME DE INVESTIGACIÓN



AP Photo/Felix Marquez



EN MEMORIA DE



Este informe está dedicado a la vida y trayectoria de Alberto Donis, defensor de los derechos de migrantes y coordinador del albergue Hermanos en el Camino en Oaxaca, quien falleció en junio de 2017. Beto siempre exigió justicia para los delitos y abusos cometidos en contra de personas migrantes en México. Nunca te vamos a olvidar.

EL ACCESO A LA JUSTICIA PARA PERSONAS MIGRANTES EN MÉXICO

Un derecho que existe sólo en el papel

Por: Ximena Suárez, Andrés Díaz, José Knippen y Maureen Meyer

JULIO DE 2017

ÍNDICE

HALLAZGOS	4
INTRODUCCIÓN	7
LAS CIFRAS OFICIALES <i>VERSUS</i> LA REALIDAD	9
LOS OBSTÁCULOS PARA DENUNCIAR DELITOS CONTRA MIGRANTES	13
LOS OBSTÁCULOS EN LA INVESTIGACIÓN DE DELITOS CONTRA MIGRANTES	19
LAS DENUNCIAS DE DELITOS CONTRA MIGRANTES RECIBIDAS DESDE FUERA DE MÉXICO	32
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	35
NOTAS	38

HALLAZGOS

- **DE ACUERDO CON TODAS LAS ORGANIZACIONES ENTREVISTADAS, EL SECUESTRO, LA DESAPARICIÓN FORZADA, Y OTROS TIPOS DE PRIVACIÓN ILEGAL DE LA LIBERTAD DE MIGRANTES SE MANTIENEN EN NIVELES ALTOS EN MÉXICO.** Los datos y testimonios recabados muestran que grupos de la delincuencia organizada están involucrados en estos casos, en ocasiones en colusión con autoridades de los diferentes niveles de gobierno.
- **ENTRE 2014 Y 2016 HA AUMENTADO EN UN 575 POR CIENTO LOS MIGRANTES QUE HAN REGULARIZADO SU SITUACIÓN MIGRATORIA EN MÉXICO POR HABER SIDO VÍCTIMAS O TESTIGOS DE DELITOS GRAVES EN EL PAÍS, CONFIRMANDO EL INCREMENTO DE DELITOS EN SU CONTRA.**
- **LA IMPUNIDAD EN DELITOS CONTRA MIGRANTES EN MÉXICO ES ALARMANTE.** Según cifras oficiales para el periodo de 2014 a 2016, de un total de 5,824 delitos contra migrantes en Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Sonora, Coahuila y a nivel federal, sólo existe evidencia de 49 sentencias, lo que equivale a una impunidad del 99 por ciento.
- **MÉXICO HA INCREMENTADO DRÁSTICAMENTE SU CAPACIDAD PARA DETENER Y DEPORTAR MIGRANTES, PERO NO HA DESARROLLADO CON LA MISMA PRIORIDAD Y URGENCIA LOS MECANISMOS PARA INVESTIGAR DELITOS COMETIDOS EN CONTRA DE ELLOS.** La creación de fiscalías especializadas locales y una unidad federal en la PGR es importante pero insuficiente para garantizar justicia. En la práctica la denuncia de delitos es difícil y las oficinas a cargo de las investigaciones no cuentan con recursos humanos y financieros suficientes, ni con estrategias integrales y claras para investigar los delitos. Igualmente, hacen falta procedimientos efectivos para que las personas migrantes denuncien delitos y abusos cuando están detenidas en estaciones migratorias.
- **MUCHOS FUNCIONARIOS Y FUNCIONARIAS EN MÉXICO MUESTRAN UNA MARCADA FALTA DE VOLUNTAD PARA INVESTIGAR LOS DELITOS QUE SE COMETEN EN CONTRA DE MIGRANTES.** La justificación más común de las autoridades mexicanas sobre la falta de resultados es que si las víctimas no permanecen en el país las investigaciones no pueden avanzar. Sin embargo, encontramos que las autoridades no utilizan adecuadamente las dos principales herramientas disponibles para investigar estos casos: la recopilación de pruebas en el momento en que se denuncia un delito (“pruebas anticipadas”) y la regularización de la situación migratoria de los migrantes víctimas o testigos de delitos.

HALLAZGOS

- **EL MECANISMO DE APOYO EXTERIOR (MAE) PARA DENUNCIAR DELITOS COMETIDOS CONTRA MIGRANTES DESDE EL EXTRANJERO FUNCIONA GRACIAS AL ESFUERZO DE COLECTIVOS CENTROAMERICANOS CUYOS FAMILIARES HAN SIDO VÍCTIMAS DE DELITOS EN MÉXICO, ORGANIZACIONES DE DERECHOS HUMANOS QUE ACOMPAÑAN A LA POBLACIÓN MIGRANTE Y ACCIONES CONCRETAS DE ALGUNOS Y ALGUNAS FUNCIONARIAS.** Sin embargo, la Secretaría de Relaciones Exteriores y la Procuraduría General de la República todavía no han mostrado la voluntad para hacer funcionar este mecanismo de manera adecuada, para facilitar la denuncia de casos y para difundir el MAE en las redes consulares de México. Existen retos importantes para mantener a las familias informadas sobre sus casos en sus países de origen o de residencia, y para facilitar los viajes de las familias a México cuando tengan que participar directamente en las investigaciones.
- **LOS CONSULADOS DE CENTROAMÉRICA EN MÉXICO NO REALIZAN LOS ESFUERZOS NECESARIOS PARA ASISTIR A SUS CONNACIONALES CUANDO SON VÍCTIMAS DE DELITOS EN MÉXICO, YA SEA MEDIANTE SU PARTICIPACIÓN ACTIVA EN LA INVESTIGACIÓN DE ABUSOS CONTRA MIGRANTES O FACILITANDO LA INFORMACIÓN QUE SE REQUIERA DE LAS VÍCTIMAS DURANTE LAS INVESTIGACIONES.** En Coahuila, por ejemplo, el apoyo del cónsul de Honduras a los migrantes víctimas de delitos es reconocido y contundente. En otros estados, como Oaxaca, el apoyo de consulados a migrantes centroamericanos es insuficiente.
- **AUNQUE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS (CNDH) VISITA REGULARMENTE LAS ESTACIONES MIGRATORIAS PARA DOCUMENTAR LAS CONDICIONES Y TRATO A LOS MIGRANTES, EXISTEN POCAS RECOMENDACIONES AL INSTITUTO NACIONAL DE MIGRACIÓN (INM) PARA MEJORAR LA SITUACIÓN.** El número de recomendaciones de la CNDH por abusos en estaciones migratorias y contra migrantes es sorprendentemente bajo comparado con los relatos de los migrantes, quienes identifican los operativos migratorios y las estancias en estaciones migratorias como fuentes de abusos y violaciones a derechos humanos, y a elementos del INM como perpetradores de los mismos.
- **LAS ESTADÍSTICAS OFICIALES CUENTAN UNA HISTORIA INCOMPLETA—MUCHO MENOS VIOLENTA Y SINIESTRA—QUE LOS TESTIMONIOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES SOBRE LOS DELITOS Y ABUSOS QUE SUFREN EN MÉXICO.** En algunos casos no hay información desagregada de delitos contra migrantes. En otros, las procuradurías o fiscalías especializadas no cuentan con

HALLAZGOS

información sobre las investigaciones que culminan en sentencias. Tampoco existen estadísticas concentradas a nivel nacional sobre violencia contra migrantes a pesar de que muchos casos federales y locales podrían estar relacionados, dificultando obtener información sobre las redes criminales que operan en todo el país contra migrantes. Los albergues y organizaciones que acompañan a migrantes víctimas de delitos son una fuente de información esencial y cuentan con mejores estadísticas que el gobierno.

- **LAS Y LOS DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS DE MIGRANTES SON VÍCTIMAS DE AMENAZAS E INTIMIDACIONES POR LA LABOR QUE DESEMPEÑAN.** Al igual que los delitos contra migrantes, las agresiones contra sus defensores permanecen impunes. Asimismo, se ha tratado de desacreditar, limitar e impedir el trabajo de defensores que participan en grupos de trabajo para identificar los restos de las víctimas de las masacres de San Fernando y Cadereyta.

INTRODUCCIÓN

“Saliendo de ahí (oficina fronteriza de migración de EE.UU. en Reynosa, cuando pedía asilo) a las seis y media de la tarde me agarraron y me secuestraron [...] Llegó un muchacho con lentes y dijo ‘vámonos’ y yo dije que no, y a los dos minutos llegaron con un taxi, y me metieron a la fuerza, y había otros dos muchachos migrantes y los metieron contra su voluntad; yo me metí por voluntad, cuando llegamos a la bodega les dieron con un bate de hierro, a mí no porque me subí con voluntad. Ahí había de todo, hondureños, guatemaltecos, africanos, sudamericanos, pura gente llorando. Mi mamá pagó dinero para que me dejaran salir. Ella está en Guatemala, hizo un préstamo y tiene que pagarlo todavía. No recuerdo cuando salí”. —Pedro, migrante guatemalteco de 18 años¹

Desde el 2014 ha incrementado drásticamente el número de personas migrantes que viajan por México huyendo de la violencia en sus países, de las amenazas de las pandillas y luchando, literalmente, por sus vidas. La mayoría proviene de los países del Triángulo Norte de Centroamérica (Guatemala, El Salvador y Honduras). Una vez que cruzan a México suelen encontrar más violencia y, al igual que en sus países de origen, los delitos y abusos de los que son víctimas casi nunca se investigan ni castigan. Y aunque México afirma que “se enfoca en la protección de derechos humanos de las personas migrantes”², los testimonios de las personas migrantes³ muestran una realidad distinta. Las extorsiones, secuestros, tortura, abuso y violación sexual, homicidios, asaltos y desapariciones de migrantes ocurren con frecuencia.

Las autoridades mexicanas han tomado algunas medidas para investigar los delitos cometidos contra personas migrantes. Por ejemplo, en el 2015, por el impulso de organizaciones de la sociedad civil, la Procuraduría General de la República (PGR) creó la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes (UIDPM) que investiga delitos federales que las personas

migrantes hayan sufrido o hayan cometido en México, así como el Mecanismo de Apoyo Exterior (MAE) que permite a las personas migrantes y sus familias denunciar desde el extranjero delitos ocurridos en México. Desde el 2008, siete entidades federativas (Chiapas, Oaxaca, Veracruz, Coahuila, Tabasco, Campeche y Quintana Roo) han creado fiscalías o direcciones para investigar delitos contra migrantes. Sin embargo, México se sigue enfocando en la detención y deportación de migrantes—una política que ha aumentado los delitos y violaciones de derechos humanos—y no ha desarrollado con la misma urgencia los mecanismos para investigar los delitos y abusos contra personas migrantes: el acceso a la justicia es secundario, la impunidad es prácticamente la regla general y las investigaciones exitosas son excepcionales.

En este informe analizamos si la creación de estas fiscalías, unidades y mecanismos han contribuido a reducir la impunidad en delitos y violaciones de derechos humanos contra personas migrantes.⁴

La parte final de este reporte contiene propuestas y recomendaciones para mejorar el acceso a la justicia para personas migrantes en México.

METODOLOGÍA Y COLABORACIÓN CON CASAS DE MIGRANTES, COLECTIVOS DE FAMILIARES DE PERSONAS MIGRANTES DESAPARECIDAS Y PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS

Este informe es el resultado de una colaboración estrecha entre la Casa del Migrante “Frontera con Justicia”, A.C. en Saltillo, Coahuila; la “Red Migrante Sonora”, una coalición de cinco organizaciones que brindan apoyo a migrantes en Sonora; el Albergue de Migrantes “Hermanos en el Camino” en Ixtepec, Oaxaca; “La 72, Hogar-Refugio para Personas Migrantes” en Tenosique, Tabasco; la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) y Fundar, Centro de Análisis e Investigación. La Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho participó en la elaboración del apartado sobre el Mecanismo de Apoyo Exterior, así como en la revisión final de este documento.

El contenido se construyó con base en visitas durante los meses de febrero y marzo de 2017 a las casas (también conocidas como albergues) de migrantes en los estados de Sonora, Coahuila, Tabasco y Oaxaca, donde el flujo de migrantes es alto. Realizamos entrevistas con migrantes víctimas de delitos en México, abogadas y abogados que les acompañan y personas defensoras de derechos humanos; fiscales encargados de investigar y

perseguir delitos cometidos contra migrantes; funcionarios y funcionarias de organismos públicos de derechos humanos y autoridades federales que deciden las políticas migratorias del país. En total, se realizaron 44 entrevistas y 26 solicitudes de acceso a la información sobre estadísticas de delitos y violaciones a los derechos humanos contra personas migrantes, sobre el estado actual de las investigaciones, juicios y sentencias entre los años 2014—fecha en que México puso en marcha el Programa Frontera Sur (PFS)—y 2016. Este trabajo contiene también un análisis de las estadísticas oficiales y una revisión exhaustiva de la documentación de delitos y abusos realizada por las casas de migrantes. Los nombres de los migrantes que dieron su testimonio se han modificado en el texto para proteger su identidad e integridad.



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

LAS CIFRAS OFICIALES VERSUS LA REALIDAD

LA VIOLENCIA QUE ENFRENTAN LOS MIGRANTES EN MÉXICO

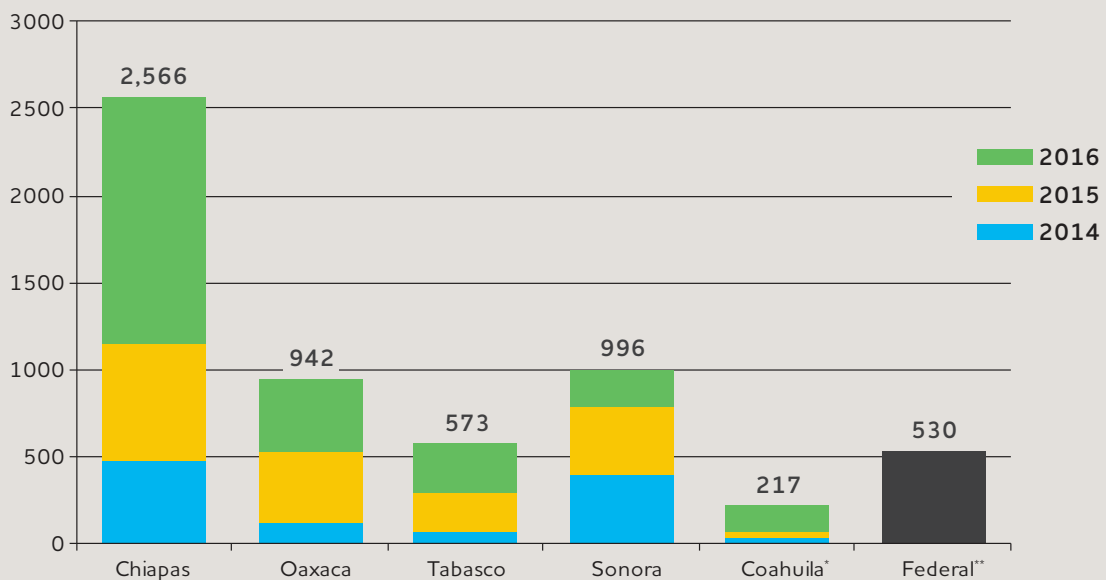
El primer reto para conocer las dimensiones de la violencia contra migrantes en México es la inconsistencia y poca fiabilidad de las cifras oficiales, las cuales cuentan una historia incompleta—mucho menos violenta y siniestra—que la que viven las personas migrantes. Por ello, el testimonio de los migrantes víctimas de delitos en México y de las organizaciones que documentan los abusos es fundamental para conocer la realidad que enfrentan en el país.

Para este capítulo presentamos solicitudes de acceso a la información a las autoridades que

investigan y persiguen delitos contra personas migrantes en Sonora, Coahuila, Oaxaca, Tabasco y a nivel federal, así como a los jueces que llegan a recibir casos por estos delitos. Solicitamos las cifras oficiales entre 2014 y 2016 (tomando en cuenta que el PFS inició en México en 2014) para conocer cuántos casos denunciados se castigan⁵. Adicionalmente, presentamos solicitudes a las autoridades de Chiapas, donde se creó la primera fiscalía para la atención de delitos contra migrantes, al ser un importante punto de referencia para otras autoridades.

GRÁFICA 1

DELITOS CONTRA PERSONAS MIGRANTES EN MÉXICO CIFRAS OFICIALES 2014-2016



* Las cifras del año 2014 para Coahuila corresponden al periodo de julio a diciembre.

** No es posible desagregar la información por año.

Fuente: Respuestas a solicitudes de acceso a la información. Las cifras incluyen averiguaciones previas y carpetas de investigación.

Algunos problemas que encontramos en las respuestas de las autoridades son: no proporcionan la información solicitada, no existen criterios claros ni unánimes para clasificar los delitos en los diferentes estados, y en ocasiones no cuentan con información desagregada sobre violencia contra migrantes. Encontramos que las cifras oficiales fragmentan los delitos que sufren las personas migrantes entre diferentes estados y jurisdicciones, lo cual también es un obstáculo a la justicia porque para tener una política criminal adecuada se requiere información confiable y de calidad. En otras palabras, es necesario poder ubicar el modus operandi de los perpetradores, patrones de violencia, tipos de víctimas y lugares de mayor incidencia.

A pesar de estas dificultades, logramos recuperar algunas cifras que presentan el panorama oficial de los delitos cometidos contra personas

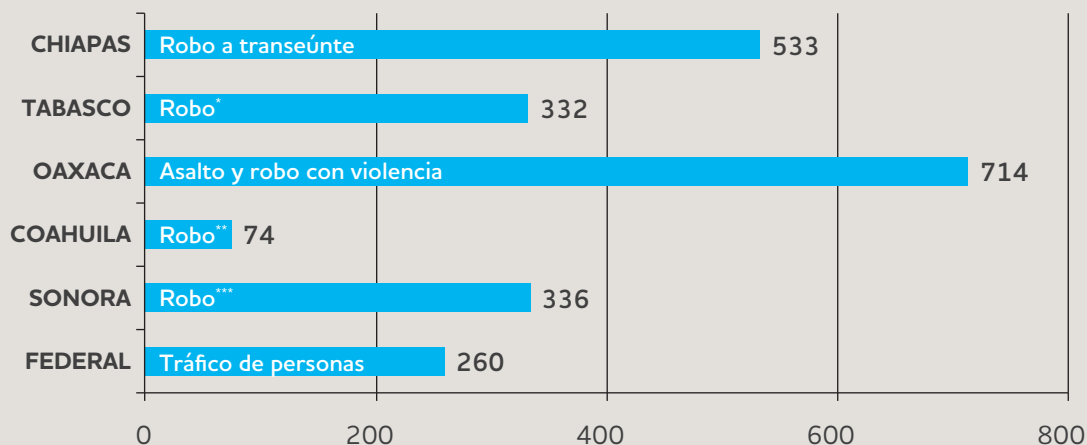
migrantes. En cada tabla se hacen las aclaraciones metodológicas pertinentes.

Las respuestas a las solicitudes de información también confirmaron que los datos oficiales sólo registran una parte de los delitos que sufren las personas migrantes y que frecuentemente se busca minimizar la gravedad de la violencia que enfrentan, además de que no se reflejan adecuadamente otros delitos más graves. Por ejemplo, de acuerdo con la gráfica 2 preparada con base en cifras oficiales, los robos son los delitos más comunes a nivel local, mientras que a nivel federal es el tráfico de personas. Y a pesar de que encontramos que el secuestro sigue siendo un delito recurrente, ello no se ve reflejado en dichas cifras.

A continuación compartimos algunos de los casos e historias de las personas migrantes que no se ven reflejados en las cifras oficiales.

GRÁFICA 2

DELITOS CONTRA MIGRANTES MÁS COMUNES POR ESTADO CIFRAS OFICIALES 2014-2016



* Incluye casos de: robo con violencia; robo; robo calificado; robo calificado en lugar abierto al público; robo calificado de vehículo; robo calificado en lugar cerrado, habitado, destinado para habitación.

** Incluye casos de: robo especialmente agravado; robo especialmente agravante; robo simple; robo; robo y abuso sexual; robo y lesiones; asalto y robo.

*** Incluye casos de: robo simple, robo a casa habitación; robo de vehículo; robo a negocio; robo de autopartes.

Fuente: Respuestas a solicitudes de acceso a la información.

La Casa del Migrante de Saltillo documentó abusos y delitos cometidos por el Grupo de Reacción Operativa Metropolitana de Saltillo (GROMS), que es un cuerpo de policías de élite, que detenían a varias personas en las vías del tren, las subían a las patrullas, las trasladaban y las torturaban para obligarlas a firmar papeles. En 2013 documentaron varios casos (involucrando a 47 migrantes) bajo el mismo patrón: detenidos en las vías del tren, torturados y posteriormente acusados de posesión de droga o delitos contra la salud. Igualmente, han documentado abusos del Grupo de Armas y Tácticas Especiales (GATE) en contra de personas migrantes.

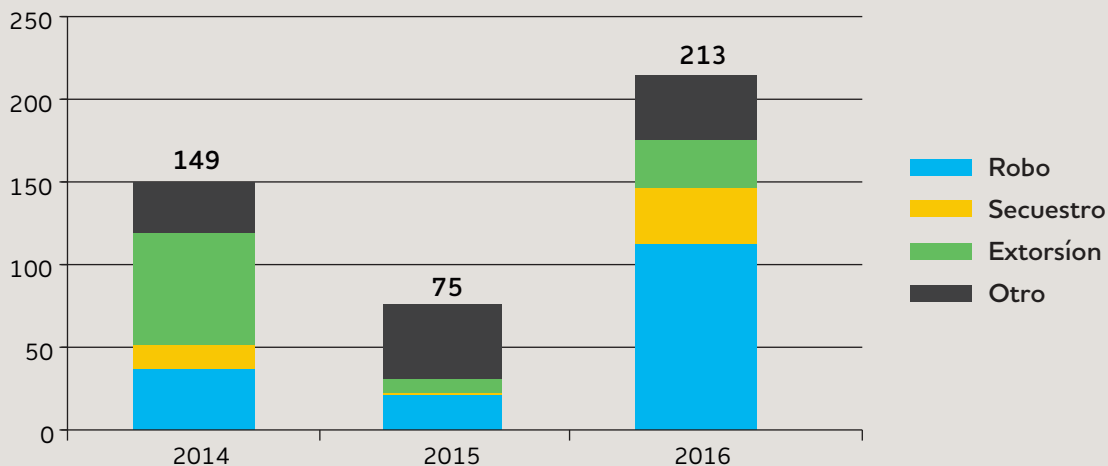
En Sonora se han presentado particularmente delitos relacionados con el crimen organizado, en muchos casos en colusión con autoridades federales y estatales. Hace aproximadamente tres años las organizaciones locales detectaron abusos a personas migrantes extranjeras y mexicanas, por ejemplo, extorsiones por parte de la Policía Federal. El *modus operandi* para cometer la

extorsión es detenerlos en el autobús, bajarlos y golpearlos. Ahora, la autoría de los crímenes ha pasado a manos de “la mafia”, quienes cometen robos, secuestros y cobros para pasar o transitar, llegando incluso al nivel de mutilar personas para forzarlos a pagar.

En Sonora también se han cometido delitos en las inmediaciones de la central de autobuses. “Como no hay seguridad, entran detrás de la estación, como va bajando la gente nomás les dice: ‘eres el recomendado’ y se lo llevan”. La violencia contra las personas migrantes proviene igualmente de otros sectores, por ejemplo, de algunos taxistas: “a la vuelta donde proveemos servicios, han secuestrado a migrantes. Los levantan en lugares controlados por la mafia, pero en la misma ciudad”. En 2013 “había secuestros de personas centroamericanas. Algunos eran para obtener dinero como rescate, pero en otros casos era para decirles que ‘por aquí no pasan’. Incluso muchos polleros nada más pasaban a mexicanos para no tener problema con la mafia”.

GRÁFICA 3

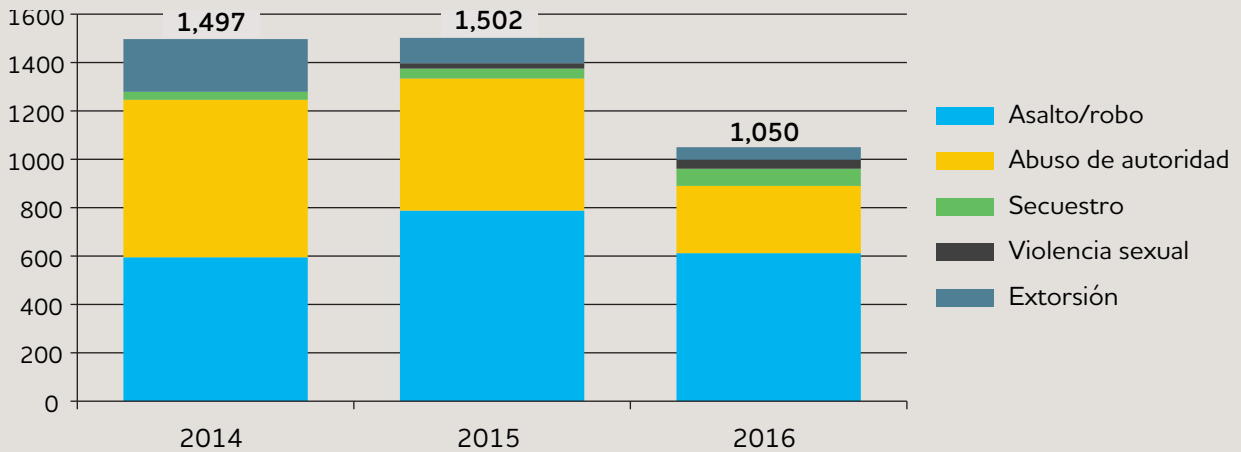
CASOS DOCUMENTADOS POR LA CASA DEL MIGRANTE DE SALTILLO EN COAHUILA, 2014-2016



Fuente: Documentación de la Casa del Migrante de Saltillo.

GRÁFICA 4

CASOS DOCUMENTADOS POR LA 72 EN TENOSIQUE, TABASCO, 2014-2016



Fuente: Documentación de La 72, Hogar-Refugio para Personas Migrantes.

Igualmente, el albergue Centro de Orientación del Migrante (COMI) de Oaxaca ha detectado un incremento de abusos y delitos contra migrantes en autobuses⁶. Algunos testimonios dan cuenta de colusión entre los operadores de las líneas de autobuses y funcionarios del INM para entregar a migrantes y realizar revisiones, y se han documentado casos de extorsión para que no sean “entregados al INM”. En Ixtepec, tres

migrantes garífunas hondureños de 17, 23 y 20 años, víctimas de delitos en México, compartieron que en todas las ocasiones que han entrado a México fueron víctimas de delitos y abusos por parte de hombres encapuchados y armados con pistolas y machetes, quienes los asaltaron con violencia y les quitaron sus pertenencias, su ropa y su dinero.

LOS OBSTÁCULOS PARA DENUNCIAR DELITOS CONTRA MIGRANTES

“Para no tomar el tren caminé por el monte. En San Fernando me quitaron todo: mis documentos, mi ropa, la mochila. Me golpearon, pero me dejaron ir”. —Juan, migrante garífuna hondureño, alojado en el albergue de Ixtepec

“Al que le va bien en el camino mínimo le toca una extorsión”, comentan en la Casa del Migrante de Saltillo

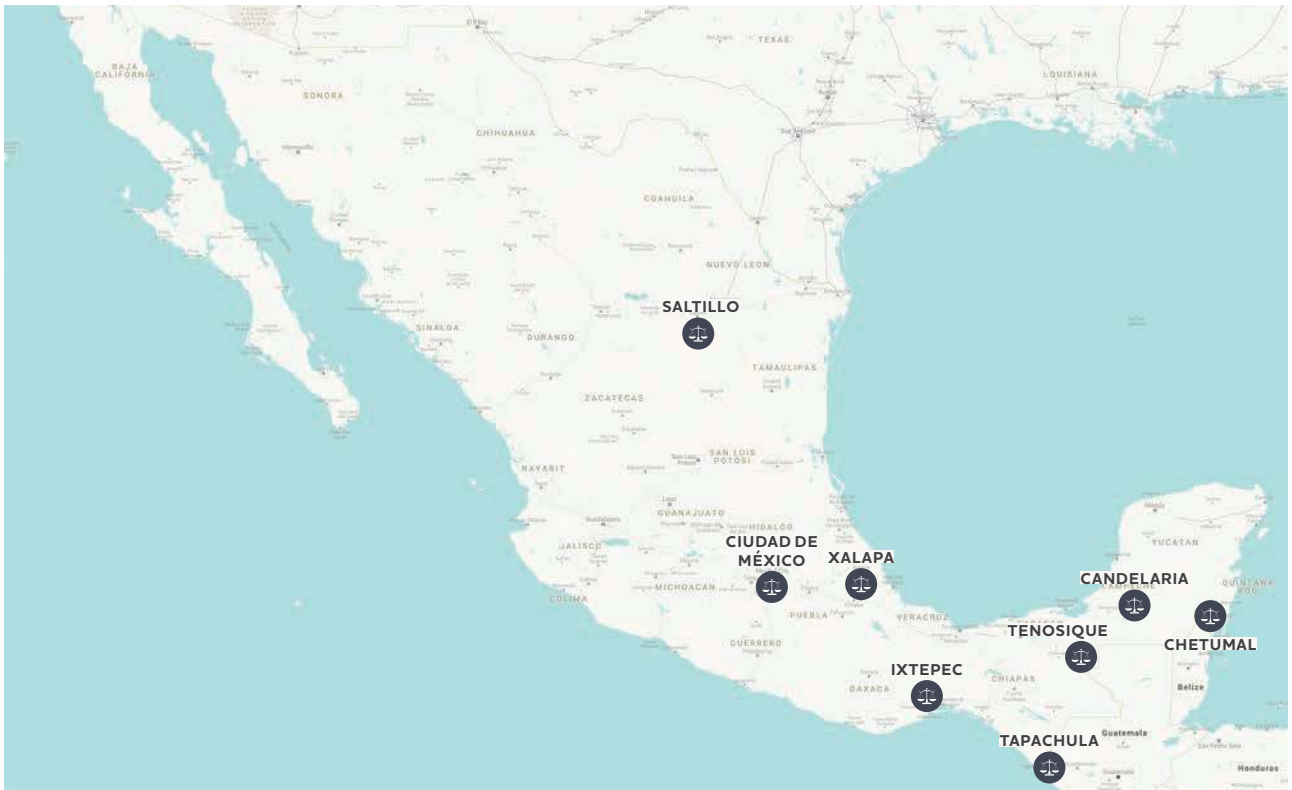
LAS FISCALÍAS PARA MIGRANTES SE UBICAN LEJOS DE LOS LUGARES DONDE LAS PERSONAS MIGRANTES SON VÍCTIMAS DE DELITOS Y SE ATRASAN LAS INVESTIGACIONES BAJO PRETEXTOS DE FALTA DE JURISDICCIÓN

El primer obstáculo que enfrentan las personas migrantes para acceder a la justicia es la dificultad para denunciar los delitos que han sufrido en México. Siete entidades federativas en México tienen fiscalías especializadas para investigar delitos locales en contra de personas migrantes: Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Campeche, Veracruz, Coahuila y Quintana Roo. La Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes de la PGR, que investiga delitos federales, se ubica en la Ciudad de México y a pesar de que la PGR tiene oficinas en todo el país, ni las autoridades federales ni las locales tienen presencia en muchos de los lugares donde ocurren los abusos contra migrantes, ni se han coordinado con la Unidad de Migrantes para ofrecer apoyo en la toma de denuncias.

Las personas migrantes son víctimas de delitos y violaciones de derechos humanos frecuentemente, ya sea en el tránsito de un estado a otro, cuando abordan el tren “La Bestia”, durante operativos

de control migratorio o cuando tratan de huir de las autoridades y transitan por lugares aislados e inhóspitos fuera de las rutas del tren, donde son presa fácil de la delincuencia. Debido a que las autoridades no se encuentran en el lugar preciso donde se cometen los delitos, por temor de que estén coludidas con los grupos criminales que los atacan o por falta de confianza, las personas migrantes muchas veces no denuncian los delitos en los mismos estados donde ocurren. Por ejemplo, gran parte de los delitos documentados en Oaxaca suceden en Chiapas; en Tabasco se denuncian delitos ocurridos en Veracruz y Chiapas; y en Coahuila son pocos los casos denunciados que ocurren en el mismo estado.

Esta situación retrasa la investigación de los casos en las fiscalías locales bajo el pretexto de que los delitos ocurrieron en territorios en los que no tienen competencia.



Fiscalías especiales para migrantes en México

NO EXISTEN PROCEDIMIENTOS ADECUADOS PARA DENUNCIAR DELITOS Y VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS DENTRO DE LAS ESTACIONES MIGRATORIAS

Otro obstáculo tiene que ver con la falta de procedimientos para que las personas migrantes detenidas en estaciones migratorias accedan a la UIDPM o las fiscalías locales. En muchas ocasiones las organizaciones que tienen acceso a las estaciones migratorias juegan un papel importante para visibilizar los delitos que las personas migrantes detenidas quieren denunciar, pero son pocas las organizaciones que pueden ingresar. El acceso está limitado a ciertas horas y días de la semana, además de que solamente pueden ver a las personas migrantes que hayan solicitado su asistencia.

Sin acceso para organizaciones de derechos humanos u otras autoridades, los medios para denunciar delitos se limitan a agentes del INM o a la CNDH cuando realiza visitas. Sin embargo, hemos detectado que en ocasiones el INM no remite ni informa a la CNDH las quejas por violaciones a derechos humanos presentadas por migrantes, niega los testimonios de abusos o desincentiva, amenaza e intimida a migrantes si interponen denuncias⁷.

EL PAPEL DE LOS GRUPOS BETA DEL INM PARA CANALIZAR QUEJAS Y DENUNCIAS

Los Grupos Beta del INM⁸ tienen la misión de proteger a las personas migrantes en su trayecto por México, a través de acciones de apoyo como el rescate, la asistencia humanitaria y la asesoría legal. Actualmente existen 22 Grupos Beta en 9 estados del país: Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Chiapas y Oaxaca. En contraste con otros agentes del INM, no tienen la obligación de indagar ni reportar el estatus de una persona migrante.

Cuando los agentes de los Grupos Beta interactúan con personas migrantes, pueden

brindar asesoría legal⁹, es decir, pueden canalizar las denuncias de las personas migrantes a las autoridades competentes para su investigación, ya sea a órganos fiscalizadores de servidores públicos (por ejemplo, el Órgano Interno de Control del INM o alguna Secretaría de Función Pública estatal), a órganos protectores de derechos humanos (como la CNDH o los organismos públicos locales de derechos humanos) o a las agencias del Ministerio Público cuando se trate de posibles delitos. Sin embargo existen los siguientes retos en cuanto al trabajo de asesoría legal de los Grupos Beta:

- **INCONSISTENCIA CON LA REALIDAD DOCUMENTADA POR LAS CASAS DE MIGRANTES:** De acuerdo con los boletines estadísticos de la Secretaría de Gobernación (SEGOB)¹⁰ el número de casos donde los Grupos Beta han brindado asistencia legal ha disminuido entre 2014 y 2016, a pesar de que para este informe documentamos un aumento de delitos y violaciones a derechos humanos en esos años. En 2014, los Grupos Beta reportan 358 asesorías legales; en 2015, 236 casos y en 2016 dan cuenta de 93. La mayoría de las asesorías legales se han brindado en Chiapas y en Baja California, mientras que en Oaxaca y Coahuila no existe registro de esas asesorías.

Datos obtenidos a través de una solicitud de acceso a la información sobre las asesorías legales de los Grupos Beta muestran inconsistencias, por ejemplo, hay casos que se han remitido para investigación a autoridades que ni investigan la actuación de autoridades, ni protegen derechos humanos. Además, las descripciones de delitos y abusos no están homologadas: mientras algunas son imprecisas, otras sí especifican de qué delito se trató (secuestro, privación ilegal de la libertad, amenazas, extorsión, robo, etc.), contienen una relación más detallada y las consideraciones de la persona migrante que fue víctima respecto a la decisión de interponer o no su denuncia (por ejemplo, el miedo a represalias).

- **EFFECTIVIDAD:** Los datos muestran que muchos casos no se remitieron a las autoridades competentes por no ser la voluntad de las personas migrantes, lo que levanta dudas sobre la confianza en las autoridades mexicanas o sobre el temor de sufrir algún riesgo por haber iniciado una denuncia¹¹. Y aunque existen casos remitidos a fiscalías locales y procuradurías en México, no existe información sobre los resultados de dichas investigaciones.

- **OPACIDAD:** La información sobre los casos de delitos y abusos que reciben los Grupos Beta no es pública y la forma de reportar estas asesorías no está homologada, lo que impide conocer el panorama completo de la violencia y criminalidad en contra de personas migrantes en México. Igualmente, es necesario valorar si dichos grupos cuentan con suficientes herramientas para llevar a buen fin esta importante tarea¹².

SÓLO LAS PERSONAS MIGRANTES VÍCTIMAS DE DELITOS GRAVES PUEDEN ACCEDER A LA REGULARIZACIÓN DE SU SITUACIÓN MIGRATORIA

La legislación mexicana permite a personas migrantes que hayan sido víctimas o testigos de un delito grave regularizar su situación migratoria por “razones humanitarias” con el fin de que puedan dar seguimiento a su denuncia. La copia o constancia de la denuncia ante un ministerio público local o federal es uno de los requisitos para solicitar la regularización ante el INM.

La regularización migratoria es una herramienta importante—pero desaprovechada en México—para que las fiscalías puedan obtener información de migrantes que hayan sido víctimas y testigos de delitos y así continuar sus investigaciones con independencia de que las personas migrantes decidan permanecer en el país o no. En la práctica, la falta de resultados en las investigaciones provoca que las personas migrantes, inclusive las que han regularizado su situación migratoria para contribuir con las autoridades, tengan desconfianza y expectativas bajas de la justicia mexicana.

Pedro es un migrante guatemalteco de 18 años quien fue secuestrado y violado por integrantes del Cártel del Golfo. Él nunca había presentado alguna denuncia, ni la quería presentar:

“Mi mamá me estaba diciendo que me regresara a Guatemala. Que me entregara a migración. Yo no

quería, pero me animé gracias a los de la Casa del Migrante (de Saltillo). No sé si vayan a hacer algo las autoridades, en materia de justicia... Yo lo que quiero nada más es mi visa humanitaria. Después regresaría a mi país, para ver a mi mamá (ella se fue a Belice para pagar las deudas) y volvería a México. Le tengo que ayudar a cancelar esa deuda. Pero sí me quedaría si se ofrece más.”

De acuerdo con información obtenida mediante solicitudes de acceso a la información, entre 2014 y 2016 la regularización migratoria ha cobrado más relevancia para las personas migrantes que han sido víctimas de delitos en México, y el número de trámites resueltos positivamente aumentó un 575 por ciento, la mayoría para migrantes de Guatemala, Honduras y El Salvador. El INM no proporcionó información sobre si los casos rechazados también eran de víctimas de delitos, ni las razones por las cuales fueron rechazados.

Existen varios aspectos del procedimiento de regularización migratoria por ser víctima o testigo de un delito que obstaculizan el acceso a la justicia: la legislación migratoria sólo permite que las víctimas de “delitos graves” puedan regularizar su situación migratoria¹³, abriendo la puerta a la violación del debido proceso durante la regularización y a decisiones arbitrarias sobre si el delito sufrido por una persona migrante fue grave o no, o a que se califique como tal dependiendo del funcionario que reciba la denuncia. Por ejemplo,

TABLA 1
RESOLUCIONES POSITIVAS DE TRÁMITES
POR RAZONES HUMANITARIAS

TRÁMITES DE REGULARIZACIÓN POR RAZONES HUMANITARIAS	2014	2015	2016
Resoluciones positivas por ser víctima / testigo de delito grave	338	1,073	1,944
Porcentaje de víctimas de Guatemala, Honduras y El Salvador	92%	93%	92.6%

Fuente: Respuestas a solicitudes de acceso a la información.

en Oaxaca existe mayor disposición de las fiscalías para levantar denuncias por delitos graves, pero en Tabasco detectamos que la Fiscalía Especializada a menudo minimiza la gravedad de los delitos cometidos en contra de migrantes. Un migrante hondureño narró cómo fue detenido, robado y abusado sexualmente en la carretera entre Tenosique y la frontera guatemalteca, por lo que solicitó su regularización, misma que fue negada por el INM en primera instancia debido a que la Fiscalía Especializada de Tenosique no clasificó esos delitos como graves.

La tarjeta que obtienen las personas migrantes cuando regularizan su situación migratoria por causa de delitos es temporal y válida por un año, a veces menos. Se puede renovar mientras continúe la investigación pero el proceso de renovación es demasiado gravoso. En Oaxaca y en Sonora

detectamos que las personas migrantes deben acudir presencialmente a la fiscalía que tiene su investigación para conseguir una constancia de que su caso sigue abierto, afectando la movilidad de las personas migrantes y dificultando la renovación.

El proceso de regularización por ser víctima o testigo de un delito es lento. En el mejor de los casos tarda un mes y en ocasiones no hay funcionarios en las fiscalías para recibir las denuncias, o bien existe un desconocimiento de la autoridad del procedimiento para estos casos ante el INM. Igualmente, regularizar la situación migratoria de una persona migrante víctima de delito no garantiza el éxito de las investigaciones si no hay voluntad de las y los funcionarios para investigar, ni se complementa con otros medios para avanzar los casos, como el uso de pruebas anticipadas.

CUADRO 1

LA IMPORTANCIA DE LA ASISTENCIA CONSULAR A PERSONAS MIGRANTES VÍCTIMAS DE DELITOS EN MÉXICO

La asistencia consular a las personas migrantes víctimas de delitos en México es fundamental en tres aspectos: 1) para proporcionar información sobre la nacionalidad y otros datos de las personas migrantes para trámites como su regularización por haber sido víctima o testigo de delitos, 2) para obtener información relevante para su búsqueda, por ejemplo, en casos de desaparición o secuestro, y 3) para exigir que los derechos de las personas migrantes se respeten cuando son investigadas o detenidas en estaciones migratorias o prisiones.

En los estados documentados sobresalió que el alcance de la asistencia consular depende mucho de la disposición del personal diplomático (que está sujeto a cambios). La actitud del cónsul de Honduras en Saltillo ha sido reconocida por su sensibilidad en el tema, colabora con las autoridades para corroborar la información sobre personas desaparecidas, se mantiene informado sobre las investigaciones que involucran a sus connacionales y ayuda a agilizar trámites cuando estos han sido víctimas de delitos. Por ejemplo, en el caso de don Miguel, hondureño de 51 años, cuando se encontraba en el hospital de Monclova por la amputación de los dos pies luego de ser tirado del tren en marcha por miembros de una pandilla, recibió apoyo del consulado. Para la Casa del Migrante de Saltillo la actitud del cónsul es muy benéfica, puesto que “toma mucha parte del trabajo y mantiene un buen diálogo con la Procuraduría”.

Este compromiso no se ve reflejado en todos los servicios consulares en el país. En Sonora, por ejemplo, no hay consulados de los países de Centroamérica y es así en otros estados en el norte. En estos casos los consulados están alejados de los lugares donde sus connacionales requieren asistencia y apoyo cuando son víctimas de delitos. En Oaxaca, los consulados de países de Centroamérica no se involucran en el seguimiento de los casos de delitos y abusos cometidos contra sus connacionales, sino que se enfocan en trámites administrativos. No obstante, el consulado de Honduras en Oaxaca sí ha intervenido en un caso investigado por la Unidad de Migrantes de la PGR, donde se logró identificar al pollero de una niña víctima de trata.

LOS OBSTÁCULOS EN LA INVESTIGACIÓN DE DELITOS CONTRA MIGRANTES

“[Me dieron una] gran golpiza, y pusimos denuncia pero nada. En la PGJ nada más nos decían que era tardado”. —Eduardo, migrante salvadoreño de 42 años

Aunque la creación de fiscalías, unidades o direcciones especializadas en la investigación de delitos contra migrantes—proceso que empezó a nivel estatal en 2008 con la primera fiscalía en Chiapas—significó un reconocimiento importante de la vulnerabilidad de las personas migrantes a

delitos y abusos en el país, la sola creación de estas oficinas no ha sido suficiente para garantizar justicia. Una vez que las personas migrantes denuncian los delitos cometidos en su contra en México, existen todavía muchos obstáculos en su investigación. Destacamos aquí los más importantes.



Personas migrantes en La 72, Hogar-Refugio para Personas Migrantes, Tenosique, Tabasco

CUADRO 2

AUTORIDADES QUE INVESTIGAN DELITOS COMETIDOS EN CONTRA DE MIGRANTES EN LOS ESTADOS QUE ABARCA ESTE INFORME

La Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes (UIDPM) de la PGR creada en diciembre de 2015¹⁴ es la autoridad encargada de investigar delitos federales que las personas migrantes hayan sufrido o hayan cometido en México. En principio la Unidad está a cargo de investigar delitos que ocurren en las vías del tren “La Bestia”, pues son de jurisdicción federal¹⁵, así como en las carreteras federales donde transiten migrantes a bordo de autobuses. Sin embargo, también existen otras oficinas (unidades, subprocuradurías, fiscalías) dentro de la PGR que podrían tener competencia para investigar delitos cometidos en contra de migrantes, por ejemplo la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada (SEIDO), la Fiscalía Especial para los Delitos de Violencia contra Mujeres y Trata de Personas (FEVIMTRA) y la Fiscalía Especializada en Búsqueda de Personas Desaparecidas (FEBPD). Además la PGR cuenta con delegaciones en las entidades federativas que llegan a investigar delitos contra migrantes. La UIDPM de la PGR también investiga casos donde los migrantes son perpetradores de delitos, sin embargo esos casos son excepcionales.

La Fiscalía General del Estado de Tabasco cuenta con una Fiscalía Especializada para la Atención al Migrante, ubicada en Tenosique, un punto de parada común en la ruta de “La Bestia” que pasa por la ciudad. El estado de Oaxaca cuenta con una Fiscalía de Atención al Migrante en Ixtepec; sin embargo, muchas denuncias de delitos se presentan en la fiscalía ubicada en el municipio de Chahuities, al encontrarse más cercana a la nueva ruta a pie para atravesar el estado de Chiapas hasta Ixtepec, Oaxaca, sin abordar “La Bestia”.

En Coahuila existe desde 2016 una Dirección General de Delitos de Alto Impacto y cometidos en agravio de Migrantes dentro de la Procuraduría General de Justicia del Estado. En ese estado se han detectado casos donde algunas personas migrantes cometen delitos en contra de otras personas migrantes. Un caso de 2010 fue denunciado por la misma Casa del Migrante, llegó la PGR y las personas responsables ahora están en un penal con sentencia de 25 años. El porcentaje de migrantes que supuestamente han cometido delitos es mínimo (alrededor de cinco por ciento), comenta el jurídico de la Casa del Migrante de Saltillo.

PERFIL INADECUADO DE LOS FISCALES ESPECIALIZADOS Y DE SU EQUIPO, FALTA DE RECURSOS Y FALTA DE SENSIBILIDAD

Para la abogada del Centro de Recursos para Migrantes en Agua Prieta, Sonora “[...] quien está al frente [de la investigación de delitos contra migrantes] determina si existe voluntad. Seguir creando leyes, reglamentos, normas, no siempre ayuda para lograr justicia real. Pueden seguir haciendo unidades, fiscalías, pero si no hay un interés de verdad de investigar, de detener a los responsables, de que se llegue a sentencia, vamos a seguir igual. No hay casos tangibles de justicia”.

En Oaxaca, el proceso de designación del Fiscal para la Atención al Migrante es político y no se define en función de las necesidades de las víctimas, por lo que es común que no se tome en cuenta la idoneidad de su perfil o la experiencia en temas migratorios o con víctimas. Esto y el hecho de que comúnmente el titular de la fiscalía cambia con cada administración, afectan la continuidad en las políticas para perseguir delitos contra personas migrantes. Además, muchas veces el personal de la Fiscalía no muestra voluntad para investigar ni para interactuar con las víctimas respetando su dignidad y derechos.

La Fiscalía Especializada de Tenosique no está debidamente capacitada y equipada con los recursos humanos y financieros para conducir investigaciones efectivas. Su oficina está compuesta sólo por el fiscal y alrededor de seis funcionarios. Las autoridades estatales informaron en febrero de 2017 que se están realizando esfuerzos para asignar a policías a la Fiscalía Especializada, pero que los recursos son limitados. Generalmente las personas migrantes reciben un trato irrespetuoso y poco profesional. Por ejemplo, en casos de violencia sexual las autoridades se ríen ante la mención de partes anatómicas (por ejemplo, ano) y caracterizan mal o suavizan las descripciones de lo que la víctima experimentó, debido a la

incomodidad del empleado al documentar los hechos. Además, La 72 informó que las víctimas a menudo tienen que permanecer de pie mientras un empleado documenta la declaración por falta de habitaciones privadas disponibles. Esta falta de profesionalidad y sensibilidad resulta en la revictimización de la persona migrante.

En Sonora, las personas migrantes saben que para interponer una denuncia “es ir en la mañana y regresar muy en la tarde. Son casos eternos, por ello lo que hacemos ahora es hacerlas por escrito”, comentan colaboradores de la Iniciativa Kino. Para don Ramón, migrante hondureño que fue secuestrado en Veracruz y se encuentra en Nogales, interponer una denuncia significa que “se ocupa mucho tiempo para eso, también tendría que hablar con las otras personas, a quienes secuestraron conmigo”. Inclusive, las autoridades locales han llegado a amenazar a migrantes víctimas de delitos con informar al INM sobre su situación migratoria irregular.

Antes de la creación de la Dirección General de Delitos de Alto Impacto y cometidos en agravio de Migrantes en Coahuila, la policía municipal de Saltillo veía a migrantes en los cruceros, les pedía sus documentos y los ponía a disposición de la Coordinación de Jueces Calificadores (órgano administrativo del estado), quienes advertían que no tenían “papeles” y los mandaban al INM para darles “el retorno asistido a su país”. Sin embargo, a raíz de múltiples cursos de capacitación y sensibilización a funcionarios públicos, esta práctica ha ido disminuyendo.

La UIDPM de la PGR no cuenta con los recursos humanos suficientes para investigar delitos que involucran a redes criminales transnacionales.



Personas migrantes en la Casa del Migrante de Saltillo, Coahuila

CONFLICTO DE COMPETENCIAS PARA INVESTIGAR DELITOS CONTRA MIGRANTES

Otro de los retos que enfrentan las investigaciones de delitos cometidos contra migrantes es la falta de coordinación entre autoridades federales y estatales, así como la falta de coordinación entre diversas áreas dentro de una misma institución.

COORDINACIÓN DENTRO DE LA PGR

Aunque el acuerdo de creación de la UIDPM de la PGR establece que todos los delitos contra migrantes se remitirían a la Unidad para investigación, encontramos que casos de

delincuencia organizada, secuestro, y trata de personas donde hay víctimas migrantes siguen radicados en otras fiscalías o subprocuradurías de la PGR y que hay poca comunicación y coordinación sobre estos casos dentro de la PGR. Inclusive, algunas oficinas de la PGR en los estados no conocen de la existencia de la UIDPM.

En Nogales acompañamos a Luis, migrante salvadoreño de 34 años, a interponer su denuncia por delito federal en la delegación de la PGR. Efectivamente, el titular de la Unidad de Atención

Inmediata (UNAIS) en Sonora desconocía la existencia de la UIDPM de la propia PGR. La abogada del Centro de Recursos del Migrante, quien tuvo conocimiento del caso, comentó que la Unidad de Migrantes ya tenía noción del caso por referencias de delitos en otras partes¹⁶. La UIDPM tomó nota y apoyó en algunas coordinaciones puntuales, pero la investigación criminal propiamente empezó en la UNAIS con la denuncia de Luis. El titular de la UNAIS adelantaba que era muy poco probable que la investigación del delito continuara debido a los pocos elementos de prueba con la que se podría contar para acreditar el fraude o la privación ilegal de la libertad.

La Casa del Migrante de Saltillo actualmente no conoce o acompaña casos que estén en la UIDPM, sino solamente casos en la delegación de la PGR, SEIDO o FEVIMTRA. Aunque se supone que la Unidad “abarca a toda la población migrante, siguen calificando por delito y no por grupo. Depende [...] de quién esté llevando la investigación”, señala el abogado de este albergue.

COORDINACIÓN ENTRE LOS ESTADOS Y LA FEDERACIÓN

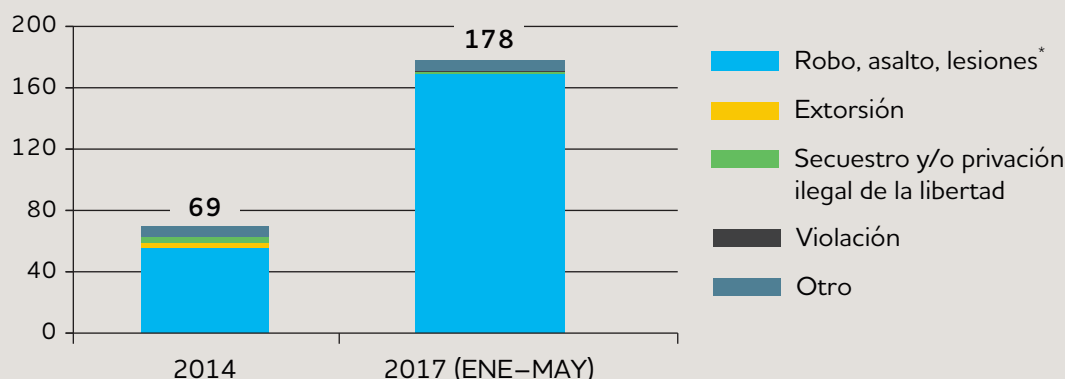
Cuando la denuncia de los delitos se presenta en un estado distinto a donde sucedieron los hechos, existen dificultades para que los casos se transfieran de una procuraduría o autoridad a otra.

El titular de la Dirección General de Delitos de Alto Impacto y cometidos en agravio de Migrantes en Coahuila señala que sí tienen relación con autoridades federales ya que cada semana sesiona un grupo de coordinación de seguridad pública donde participan la Policía Federal, la delegación de la PGR, el INM, policías preventivas municipales, y en general todas las autoridades involucradas en temas de seguridad en el estado.

En Sonora, las autoridades del fuero federal y del común evaden su responsabilidad al tratar de remitirse las investigaciones mutuamente, es decir, de un fuero a otro. En la experiencia de la Iniciativa Kino, cuando la PGR toma el caso son más profesionales y de mejor trato que la procuraduría estatal (donde no existe una fiscalía

GRÁFICA 5

CASOS DOCUMENTADOS POR EL ALBERGUE HERMANOS EN EL CAMINO EN IXTEPEC, OAXACA, 2014 Y 2017



*Casos de 2014 incluyen: robo; robo con violencia; asalto; asalto con violencia; robo a transeúnte; lesiones y demás que resulten. Casos de 2017 incluyen: robo; robo con violencia; asalto; asalto con violencia; robo a transeúnte.

Fuente: Documentación del Albergue de Migrantes “Hermanos en el Camino”.

especializada). En Oaxaca, la UIDPM de la PGR ha ayudado en algunos casos de trata de personas que acompaña el albergue Hermanos en el Camino, pero más allá de estos casos no ven mucha participación de la Unidad en casos que podrían ser de su competencia. En Tabasco, la mayoría de los casos de delitos cometidos contra migrantes, incluyendo secuestros, son atendidos

a nivel estatal. La fiscal especializada en trata comentó que habían trabajado con la UIDPM de la PGR en un caso de secuestro, en el cual el padre de la familia estaba siendo extorsionado desde los Estados Unidos y hubo la participación del Buró Federal de Investigaciones (*Federal Bureau of Investigation, FBI*) de EE.UU. y de la PGR a través de la Unidad.

LAS AUTORIDADES NO TIENEN VOLUNTAD PARA INVESTIGAR DELITOS CONTRA MIGRANTES

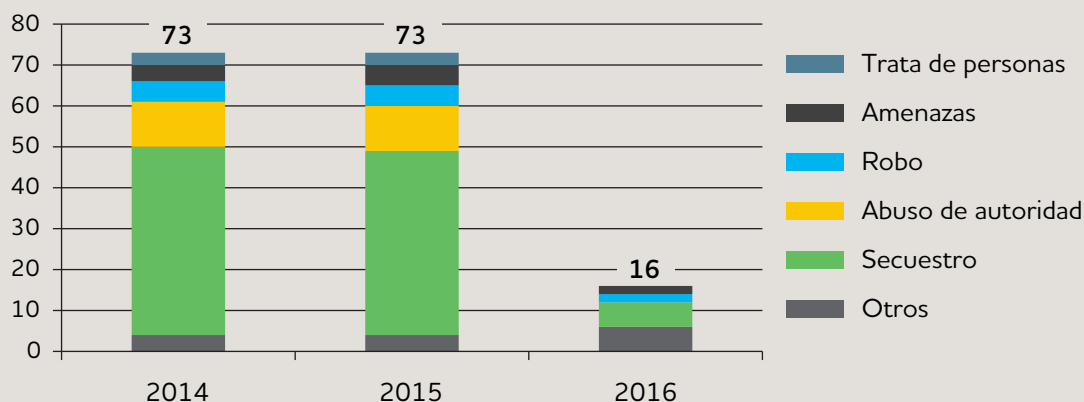
En pocas ocasiones las fiscalías locales han mostrado la voluntad de investigar los delitos denunciados por personas migrantes y sancionar a quienes los cometen. Aunque la titular de la UIDPM de la PGR sí muestra voluntad de investigar los casos, la burocracia y falta de comunicación dentro de la propia PGR, la falta de capacidades para investigar crímenes complejos donde la delincuencia organizada transnacional puede estar involucrada y la falta de recursos humanos limitan seriamente su capacidad investigativa.

Las fiscalías locales justifican los pocos o nulos avances en las investigaciones en que los migrantes

víctimas de delitos no permanecen en el mismo lugar donde presentan sus denuncias, por lo que las investigaciones no pueden continuar. Para el Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la SEGOB “el migrante va y presenta denuncia, pero tiene que permanecer en el país, si se va a EE.UU. o regresó a su país, la investigación queda trunca, no se puede proceder”. De forma similar, para el titular de la Dirección General de Delitos de Alto Impacto y cometidos en agravio de Migrantes en Coahuila, la mayor dificultad que enfrenta es que “no podemos darle continuidad a la carpeta de investigación ya que el usuario va en tránsito y lo que quiere es llegar a la frontera.

GRÁFICA 6

CASOS DOCUMENTADOS POR LA RED MIGRANTE SONORA, 2014-2016



Fuente: Documentación de la Red Migrante Sonora.

Pero sí ha habido casos en que han estado más de un mes para la integración de la carpeta”. En Sonora, las organizaciones señalan que los casos difícilmente avanzan porque las autoridades requieren que las víctimas comparezcan ante ellas a pesar de que muchas veces no permanecen en el mismo lugar donde denunciaron los delitos.

En un caso de 2015 que acompañó el albergue Hermanos en el Camino de Ixtepec por el robo a tres víctimas, dos hondureños y un guatemalteco, la Fiscalía solicitó “la fecha exacta en que abandonaron el albergue, si manifestaron hacia donde viajarían y si cuentan con algún número telefónico para localizarlos”. Dado que no pudieron brindar esta información, el caso no ha avanzado. En otro caso del 2016 relacionado con asalto, robo y abuso sexual agravado, donde las víctimas fueron cuatro mujeres y dos hombres; entre ellos un menor de edad, la Fiscalía preguntó al albergue y al consulado cómo localizar a las personas migrantes.

Diferentes entrevistas y testimonios muestran que las autoridades mexicanas consideran que para que las investigaciones de delitos contra migrantes prosperen las víctimas deben permanecer donde denuncian los delitos. Para el albergue Hermanos en el Camino de Ixtepec, las autoridades “no entienden la lógica de tránsito de migrantes y sujetan el avance de la investigación a que las víctimas comparezcan, ¿de dónde las sacas si van en tránsito? Si no se presentan víctimas, no avanza la investigación”.

No obstante lo que afirman los funcionarios mexicanos, es falso que sólo se pueda continuar la investigación de delitos contra migrantes si las víctimas permanecen en el país. Además del procedimiento de regularización migratoria antes explicado que permite a las personas migrantes víctimas o testigos de delitos permanecer en México para poder contribuir a las investigaciones, el Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP)¹⁷ vigente en todo el país desde el 18 de

junio de 2016 y que es aplicable a la investigación de delitos contra migrantes, prevé la posibilidad de que las fiscalías o ministerios públicos recaben pruebas anticipadas cuando “se estime probable que algún testigo no podrá concurrir a la audiencia de juicio, por vivir en el extranjero, por existir motivo que hiciere temer su muerte” y para “evitar la pérdida o alteración del medio probatorio”. En el caso de los delitos cometidos contra migrantes, esto quiere decir que las autoridades pueden recabar todas las pruebas necesarias en el momento en que las personas migrantes denuncien los delitos, y continuar la investigación aún sin su presencia.

La titular de la UIDPM de la PGR menciona que sí ha usado las pruebas anticipadas en al menos un caso de secuestro. La delegación de la PGR de Oaxaca también ha utilizado las pruebas anticipadas pues reconoce que en delitos contra migrantes a veces se dificulta recabar las pruebas necesarias para acreditar ciertos casos. Sin embargo, no encontramos evidencia de que las “pruebas anticipadas” se utilicen en forma significativa o constante para los delitos contra migrantes que investiga la PGR y tampoco de que se utilicen en las fiscalías locales.

Otra consecuencia de que las autoridades consideren que los casos sólo pueden avanzar si la víctima permanece en el lugar donde denuncia, es que muchas investigaciones se mantienen abiertas indefinidamente por la supuesta falta de elementos para continuar la investigación (averiguaciones previas o carpetas de investigación reservadas). En Saltillo encontramos evidencia de que las autoridades reservan casos aun cuando las víctimas permanecen en el lugar. Para la Casa del Migrante de Saltillo, a las autoridades “no les conviene decirles que ya la cerraron los casos definitivamente, entonces los reservan”.

Idealmente, y si las autoridades tuvieran la voluntad de investigar estos delitos, podrían combinar el uso de pruebas anticipadas y el uso estratégico

de la regularización de la situación migratoria de las víctimas para obtener información. No encontramos evidencia de que eso suceda.

En los casos excepcionales de que las investigaciones avancen, en la experiencia de la Casa del Migrante de Saltillo, no son conducidas con diligencia. La situación es similar en Sonora, donde tampoco se ve un interés de parte de las autoridades del fuero común. En una ocasión, la abogada del Centro de Recursos para Migrantes de Agua Prieta detectó negligencia en el seguimiento a una denuncia por secuestro de una persona migrante: el expediente se extravió cuando se envió de Agua Prieta a Nogales. “El Ministerio Público regañó a su personal ante nuestra insistencia; tenían muchos expedientes perdidos”.

Don Miguel, migrante hondureño de 51 años quien perdió ambos pies al ser tirado del tren en marcha por una pandilla del crimen organizado,

fue rescatado por la policía de Monclova, cerca de Ciudad Frontera, y pese a que él considera que las autoridades tenían material suficiente para investigar, dejaron “enfriar las investigaciones”. Aunque detuvieron a un par de personas por las lesiones ocasionadas y por otros casos de homicidios cometidos en ese mismo trayecto, los dejaron libres, al parecer en la misma fase de investigación sin que llegara a un juicio. “No se vale que los hayan dejado libres. Si no querían actuar porque eran extranjeros al menos los hubieran entregado a las autoridades y los hubieran deportado para que allá los castigaran. Yo creo que hay gente poderosa detrás de ellos”.

En Oaxaca, los casos en las dos fiscalías que investigan delitos contra migrantes (Ixtepec y Chahuities) están estancados, las autoridades se limitan a recibir denuncias y cuando lo hacen, “hacen investigaciones desde sus escritorios y oficinas”; es decir, no salen a las calles a investigar,



Personas migrantes en el comedor de la Iniciativa Kino para la Frontera, Nogales, Sonora

no hay avances en los casos y la mayoría terminan impunes. En Tabasco la situación es similar; La 72 ha detectado indiferencia por parte de las

autoridades: solamente reciben denuncias y abren carpetas de investigación, pero aparte de esto casi nunca se realizan más diligencias.

EL TRABAJO DE LAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS (ORGANISMOS PÚBLICOS DE DERECHOS HUMANOS) EN CASOS DE ABUSOS CONTRA MIGRANTES

La CNDH y los organismos públicos de derechos humanos (OPDH) en el ámbito local, encargados de conocer e investigar posibles violaciones a derechos humanos cometidas por autoridades federales y locales respectivamente, tienen un papel importante para garantizar que los migrantes víctimas de delitos en México tengan acceso a la justicia. Las recomendaciones de la CNDH y los OPDH locales a las autoridades que han cometido violaciones a derechos humanos no son vinculatorias hasta en tanto no sean aceptadas por la autoridad, pero pueden tener un impacto positivo debido a su carácter formal, y difícilmente las autoridades pueden pasarlas por alto.

Los OPDH locales en los estados investigados no cumplen su labor de proteger los derechos humanos de las personas migrantes cuando son vulnerados por autoridades estatales. En Oaxaca, la CNDH es quien asume el trabajo de defensa de los derechos de los migrantes, “la CNDH se comió a la Defensoría”, dicen en el albergue Hermanos en el Camino en Ixtepec. En Sonora, la Iniciativa Kino refiere que “el personal de la CEDH (de Sonora) no tiene perspectiva de atención al migrante”, por lo que en ocasiones es la CNDH quien ha acompañado la denuncia de delitos del fuero común, aunque el empeño de la CNDH depende mucho del funcionario. En Sonora, sólo un funcionario ofrece ayuda integral y amplía al migrante. En la mayoría de los casos, el papel de la CNDH se limita al acompañamiento físico y a “empujar papeles”, sin brindar la asesoría y apoyo legal que es necesario para ayudar a la víctima en sus quejas. Para la Casa del Migrante de Saltillo, hay simulación por parte de la Comisión Estatal de

Derechos Humanos, su trabajo se limita a “trabajo de escritorio” y no investigan. Por ejemplo, en un caso relacionado con la tortura de 47 migrantes por policías municipales de Saltillo, la Comisión Estatal clasificó el caso como “abuso de autoridad” y finalmente emitió una recomendación por uso indebido de la fuerza y abuso de autoridad. Según el abogado no quisieron acreditar la tortura pues la comisión dijo que “no hay conducta que se desprenda de los policías en la que hayan intentado sacarles alguna declaración”.

La CNDH realiza visitas a las estaciones migratorias donde recibe quejas, emite medidas cautelares y otras gestiones. En octubre de 2016, la CNDH emitió un informe¹⁸ del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sobre varias estaciones migratorias y estancias provisionales donde señala varias deficiencias en las instalaciones, en el suministro de medicamentos y en la certificación de la integridad física, entre otras¹⁹.

La CNDH en Ixtepec ha documentado casos de migrantes maltratados por agentes del INM y casos donde se ha retrasado su presentación en las estaciones migratorias; en esa región se ha identificado que los abusos suceden desde que las personas migrantes son detenidas hasta que son presentadas en dichas estaciones. El Subsecretario de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la SEGOB afirmó que los agentes del INM “no pueden ser los responsables de delitos y violaciones a los derechos humanos de migrantes”. No obstante, datos obtenidos de la CNDH por solicitud de acceso a la información indican que el INM sigue siendo la autoridad más señalada en las

quejas de migrantes como responsable de violar sus derechos²⁰. El hecho de que dichas quejas no se hayan convertido en recomendaciones contundentes por parte de la CNDH no debe ser interpretado en el sentido de que todas ellas han sido infundadas y las autoridades falsamente acusadas.

Aun cuando la CNDH ha documentado violaciones a los derechos humanos por parte del INM, ha

emitido pocas recomendaciones a dicho Instituto en los últimos años: tres en 2015 y dos en 2016. Dos de estas recomendaciones son sobre la detención arbitraria de personas de nacionalidad mexicana, que contaban con actas de nacimiento mexicanas o su Clave Única de Registro de Población (CURP). En el caso de cuatro indígenas tzeltales de Chiapas que los querían presentar como guatemaltecos, hubo indicios de que habían sido torturados²¹.

CRIMINALIZACIÓN DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y DEFENSORES DE SUS DERECHOS HUMANOS

La criminalización de la población migrante y las personas defensoras de sus derechos humanos es otro obstáculo para garantizar su acceso a la justicia en México. Agentes del Estado y algunos grupos de la sociedad tienen un discurso abiertamente discriminatorio y prejuicioso hacia las personas migrantes. Esto se ve reflejado, por ejemplo, en los comentarios hechos por el alcalde de Chahuites, Oaxaca, que quería cerrar la Casa del Migrante por considerar a las personas migrantes “revoltosos” que entran en casas sin permiso, “que desatan enfrentamientos entre ellos y ponen en riesgo la vida de los demás”²². Los albergues, casas de migrantes y organizaciones de derechos humanos juegan un papel fundamental en documentar estos eventos de discriminación.

Los problemas con el alcalde de Chahuites no son los únicos que han enfrentado las personas migrantes y sus defensores y defensoras en Oaxaca. El personal del albergue en Chahuites y las personas migrantes que se quedan allí han sufrido diferentes ataques y amenazas desde que se abrió en 2014²³. El Padre Alejandro Solalinde, fundador de “Hermanos en el Camino”, ha recibido múltiples amenazas de muerte en los últimos años. En mayo de 2012, decidió salir del país por unos meses después de recibir seis amenazas de muerte en dos meses²⁴. La última amenaza en contra del

Padre Solalinde fue en marzo de 2017 a través de un video publicado en una cuenta de Twitter²⁵.

En el caso de Coahuila han existido acciones de hostigamiento hacia las y los defensores de derechos humanos, así como en contra de las personas migrantes en la ciudad de Saltillo, desde hace varios años. La Casa del Migrante de Saltillo tiene medidas cautelares de la CNDH desde 2009 y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) desde 2010²⁶. Se han registrado amenazas contra personal de la Casa sin una respuesta satisfactoria del gobierno estatal y federal. En 2015, después de la detención por parte de la policía municipal de dos migrantes centroamericanos por pedir limosna en la calle, la Casa del Migrante denunció al alcalde de Saltillo, por “criminalizar en público la pobreza y la migración e incitar a la discriminación de las personas migrantes”²⁷.

A nivel estatal, el gobierno coahuilense tiene un discurso “pro derechos” o “pro protección” de las personas migrantes. No obstante, existen casos de tortura—como las perpetradas en 2013 y años posteriores—y casos donde se ha violado la presunción de inocencia de las personas migrantes cuando los ministerios públicos los presionan para que se declaren culpables de delitos en los cuales no se ha comprobado su participación. Aunque

estas acciones no parecen ser recurrentes, se ha registrado que tienden a aumentar en coyunturas políticas, por ejemplo, en los procesos electorales.

Previo al periodo electoral para la alcaldía de Saltillo en 2013, hubo casos de tortura a personas migrantes en donde se les había “sembrado” droga y era común escuchar afirmaciones dirigidas a la Casa del Migrante en el sentido de que ésta tendría que ser más estricta, lograr mayor eficiencia en cuánto a requisitos de admisión de las personas migrantes, dejar que la autoridad hiciera su trabajo, o bien, la frase común de que “por ser defensores de derechos humanos, defienden delincuentes”. Estas coyunturas contribuyen a un discurso *criminalizador* hacia toda la población migrante. Por ejemplo, en el caso de Daniel, migrante hondureño detenido y torturado en 2009 para confesar un delito de homicidio que no cometió y sentenciado en 2011, era común escuchar dichos como “por culpa de casa del migrante hay delincuencia en la ciudad”²⁸.

En Sonora, también existen acciones criminalizadoras contra las personas migrantes y sus defensores y defensoras. Desde 2016 en el municipio de Caborca, un lugar de paso utilizado por personas migrantes para cruzar hacia los Estados Unidos, hubo diferentes operativos del INM solicitados por la presidenta municipal pero también solicitados por la misma ciudadanía²⁹. Esta presión de la ciudadanía por la “mala imagen” que dicen que las personas migrantes están provocando en la ciudad, ha originado que existan redadas para detener a personas migrantes e imponerles sanciones por faltas administrativas.

Los operativos realizados por el INM en conjunto con la Policía Municipal de Caborca, la Policía Estatal Investigadora y la Policía Federal³⁰ han sido muy amplios y han resultado en la detención de más de 200 migrantes³¹. Además de esto, han existido también hostigamientos y amenazas a la Casa del Migrante de Caborca, por lo que este

contexto de discriminación y xenofobia también ha afectado a defensores de los derechos de las personas migrantes.

Además, como consecuencia de las labores de exigencia de derechos, la Iniciativa Kino sufrió sus primeros incidentes de seguridad en 2014:

“Gente de la mafia se acercaron a nuestro director, iban encapuchados y le pidieron fuego. El padre sintió que fue un mensaje de ‘te estamos viendo’. En otra ocasión siguieron a las hermanas que venían del comedor. Y una vez un aviso a mí, de un policía municipal, que después de que interpusimos una denuncia su jefe quería que me investigaran, que qué estaba yo haciendo acá. Si en esa ocasión nos dijeron ‘nosotros somos la policía’, imagínate qué podemos esperar de la mafia”.

Luego en el 2016, la Iniciativa Kino sufrió otros hostigamientos que le llevaron a pedir medidas cautelares. Ahora la SEGOB es responsable por proteger a los miembros del equipo e instalaciones bajo el Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

En Tenosique, el equipo de La 72 ha sido objeto de amenazas y hostigamiento por grupos criminales y por agentes estatales. Desde abril de 2013, el personal y las personas migrantes alojadas en el albergue cuentan con medidas cautelares de la CIDH. A pesar de estas medidas siguen sufriendo ataques, como un incidente en mayo de 2014 cuando tres integrantes del equipo sufrieron lesiones a manos de agentes del INM, de la Policía Federal y de la Policía Estatal durante un operativo emprendido para detener a migrantes irregulares en Zapata³². En octubre de 2016, una hermana que labora en el albergue recibió dos llamadas amenazándola por su tarea en defensa de los derechos humanos³³.

En respuesta a una queja ante la CNDH interpuesta por La 72, Fundar y otras personas defensoras denunciando lesiones y maltrato físico contra

migrantes en el contexto de un operativo del INM en Tenosique en mayo de 2015, el albergue y las organizaciones terminaron siendo acusados directamente por el Órgano Interno de Control del INM de agredir a los agentes del INM. Por su parte, la CNDH archivó este caso.

Por último, poco antes de emitir este informe, el 26 de junio de 2017, ocurrió el más reciente acto

de hostigamiento en contra de La 72 cuando el INM denunció ante la PGR a uno de los sacerdotes que trabaja en el albergue, Fray Bernardo Molina Esquiliano, por tráfico de personas. De acuerdo con La 72, el acogimiento de las personas migrantes y su acompañamiento integral ha sido visto por las autoridades—especialmente el INM—como tráfico de personas”³⁴.

CONTUBERNIO PARA MANTENER LA IMPUNIDAD

Para las organizaciones de defensa de los derechos de las personas migrantes no es sorpresa que no existan juicios o sentencias por delitos contra migrantes. Por varios años ya, las regiones de paso de migrantes han estado controladas por grupos de la delincuencia organizada³⁵, la *mafia*, quienes integran en su estructura a funcionarios públicos, algunos de ellos ubicados dentro de las corporaciones de seguridad pública o inclusive dentro de las procuradurías de justicia. En estas condiciones la impunidad por delitos cometidos contra personas migrantes es básicamente automática. Cuando las autoridades encargadas de velar y proteger los derechos de todas las personas en territorio nacional son quienes cometen los delitos o bien, protegen a los perpetradores—por cualquier razón—el panorama es desalentador.

Según cifras oficiales para el periodo de 2014 a 2016, de un total de 5,824 delitos contra migrantes en Chiapas, Oaxaca, Tabasco, Sonora, Coahuila y a nivel federal, sólo existe evidencia de 49 sentencias, lo que equivale a una impunidad del 99 por ciento.

En 2014, comenta la abogada del Centro de Recursos para Migrantes, una persona que había sido repatriada en Agua Prieta descendió en una parada del autobús para comprar algo, a menos de 100 metros de éste. En ese momento una patrulla de la Policía Municipal “le habla y se acerca, lo subieron y le empezaron a hacer preguntas, como

diciéndole que era un delincuente. Se tardó una o dos horas en la patrulla hasta que lo dejaron”. Esta persona interpuso una queja en contraloría municipal por lo que “le hablaron al comandante quien le habló muy prepotente al migrante. El migrante se hizo chiquito, dijimos que no era la manera”. Para las organizaciones, por todo esto no existe forma de dialogar con las policías ni autoridades municipales.

En otra ocasión en 2016, la misma organización de Agua Prieta documentó el caso de un migrante agredido por guardias del tren con armas de fuego, donde le dispararon a él y a más personas, por lo que:

“Fuimos a la oficina del ministerio público federal en la tarde y me pasaron con el titular, y preguntaba que por qué íbamos ahí, contestamos que por la Unidad de Migrantes, a lo que me dijeron que mejor fuera más tarde para que ellos investigaran un poco. Cuando regresamos nos dijeron que en los trenes no hay guardias y que no podían tomar ahí la denuncia, que viéramos al fuero común. Ya no quisimos insistir”.

Este relato expone cómo además de la ausencia de voluntad para investigar y de coordinación entre autoridades investigadoras de delitos, existe también un sello de contubernio y complicidad entre autoridades para permanecer en la impunidad. Lo anterior es todavía mucho más grave cuando esta complicidad se da entre autoridades y personas del crimen organizado,

TABLA 2

SENTENCIAS POR DELITOS CONTRA MIGRANTES, 2014-2016*

	FEDERAL	SONORA**	COAHUILA	OAXACA	TABASCO	CHIAPAS	TOTAL
2014	NA	NA	2	2	2	25	31
2015	NA	NA	2	3	1	8	14
2016	NA	NA	1	0	0	3	4

* Es posible que existan otras sentencias, pero no se reportaron en las respuestas de las autoridades a las solicitudes de acceso a la información. El desglose por sentido de las sentencias para cada estado es el siguiente: en Coahuila de las 5 sentencias, 3 son absoluciones y 2 son condenas; en Oaxaca de las 5 sentencias, 3 son condenas y 2 absoluciones; en Tabasco las 3 sentencias son condenatorias y en Chiapas de las 36 sentencias, 30 son condenas y 6 absoluciones.

**El número de sentencias en Sonora excedía en forma exagerada el número de investigaciones. Dado que la información oficial es incongruente y no aclaraba la razón de estas diferencias, no se consideró confiable para incluirse en este cuadro.

Fuente: Respuestas a solicitudes de acceso a la información.

cuestión que parece ser una realidad. “Se filtra mucha información a la delincuencia organizada”, comentan en la Iniciativa Kino.

Para el funcionario de la CNDH en Nogales con quien conversamos, los agentes del ministerio público no solamente no investigan por miedo a perder la vida a manos de sicarios del crimen organizado, sino porque además “existe mucha corrupción y desidia en las autoridades. Cuando se omite denunciar, se genera más impunidad”.

Los delitos cometidos por autoridades o bien, por delincuentes bajo el aval de éstas, son comunes durante el trayecto de las personas migrantes hacia *el norte*. Don Adolfo recuerda que:

“Después de que salimos de donde nos tenían secuestrados nos levantó la policía y preguntaron si teníamos dinero para darles y les dijimos que nos habían asaltado. Les preguntamos que si nos iban a entregar a la migra, les pedimos que fueran

conscientes. Estábamos con miedo, pero al menos pensamos que nos iban a deportar y no nos íbamos a morir. Nos vinieron a cruzar a donde estaba la migra...”

En estos escenarios, no es sorprendente que haya falta de confianza por parte de los migrantes víctimas de delitos hacia las autoridades mexicanas: “cuando veo autoridad mexicana, me escondo. Si me paran, prefiero no correr riesgos. Cuando fui a denunciar, no sabía qué iba a pasar. Me sentía con mucho miedo”, cuenta Alejandro, migrante salvadoreño de 42 años. Aún después de interponer su denuncia en Saltillo fue víctima de amenazas por parte del policía al que denunció:

“El policía en la calle me dijo: ‘eh, güey, no se van a quedar estas cosas así’ y me arrepentí de haber denunciado. Me pueden pegar un balazo o dar golpes como si yo no importara en la vida. Prefiero mejor correr, a que me den un balazo. La justicia es injusticia. No hay justicia. Sólo hay poquita gente que sí lucha porque haya justicia. Sólo una persona, una señora, sí me ayudó. La que grabó todo lo que pasó”.

LAS DENUNCIAS DE DELITOS CONTRA MIGRANTES RECIBIDAS DESDE FUERA DE MÉXICO

La masacre de 72 migrantes en San Fernando, Tamaulipas en agosto de 2010, el descubrimiento de 193 restos de migrantes en 47 fosas clandestinas en San Fernando en abril de 2011 y el hallazgo de 49 torsos, la mayoría de personas migrantes, en Cadereyta, Nuevo León en mayo de 2012 evidenciaron que cuando las personas migrantes son víctimas de secuestro, desaparición forzada, privación ilegal de la libertad, desaparición cometida por particulares, extorsión y homicidio son sus familiares—la mayoría de ellos viven en Centroamérica y en Estados Unidos—quienes tienen que denunciar esos delitos y exigir justicia desde fuera de México.

Los familiares de los migrantes víctimas de las masacres de San Fernando y Cadereyta

enfrentaron muchas dificultades para denunciar y seguir el avance de las investigaciones que ocurrían en México desde los países en que residen. Estas familias, junto con colectivos centroamericanos de familias de personas desaparecidas en México y organizaciones que los representan y acompañan, exigieron al gobierno la creación de un mecanismo que permitiera denunciar delitos contra migrantes y seguir el avance de las investigaciones desde fuera de México. En respuesta, la PGR creó en diciembre de 2015 la Unidad de Investigación de Delitos para Personas Migrantes (UIDPM) y el Mecanismo de Apoyo Exterior Mexicano de Búsqueda e Investigación (el “MAE”).

El MAE tiene la función de recibir denuncias de delitos contra migrantes desde fuera de México

TABLA 3
CASOS DENUNCIADOS MEDIANTE EL MECANISMO DE APOYO EXTERIOR DE MÉXICO

PAÍS DE ORIGEN DE LA VÍCTIMA	NÚMERO DE CASOS REGISTRADOS
EL SALVADOR	21 CASOS DE DESAPARICIÓN
HONDURAS	20 CASOS DE DESAPARICIÓN
GUATEMALA	19 CASOS DE DESAPARICIÓN
COLOMBIA, BRASIL, ECUADOR Y OTROS PAÍSES	8 CASOS QUE INVOLUCRAN DELITOS NO ESPECIFICADOS
TOTAL	68 CASOS

Fuentes: <http://bit.ly/2hb2LhN>; <http://eluni.mx/2e4zXba>; <http://bit.ly/2lo7qNt>; solicitudes de acceso a la información.

a través de los representantes de la PGR en embajadas mexicanas (agregados) o mediante la coordinación de la PGR con los consulados mexicanos, remitir los casos a la UIDPM para su investigación, así como de recibir pruebas y mantener informadas a las familias del avance de las investigaciones en los países donde se encuentren. El MAE elimina, al menos en el papel, las barreras geográficas, económicas y burocráticas para que las familias de migrantes que hayan sido víctimas de delitos en México tengan contacto directo con las autoridades mexicanas, denuncien delitos y sigan las investigaciones sin tener que viajar al país.

Hasta julio de 2017 el MAE ha recibido 68 denuncias sobre delitos perpetrados contra migrantes en México. De estos, al menos 60 fueron casos de migrantes de El Salvador, Guatemala y Honduras que desaparecieron en México entre 1999 y 2014, con el nivel más alto de desapariciones en 2011.

El MAE es una de las medidas más importantes creadas para dar respuesta a las familias de migrantes que se encuentran en otros países y si bien persisten grandes retos en términos de operatividad y respuesta efectiva han habido aspectos positivos que abren la puerta a que se denuncien otros casos similares. Para ello, las autoridades deben mejorar los siguientes aspectos.

OBSTÁCULOS EN LA DENUNCIA DE DELITOS DESDE FUERA DE MÉXICO

El acuerdo que crea a la UIDPM y el MAE señala que los representantes de la PGR en el exterior (agregados) son la puerta de entrada para denunciar delitos en el sistema de justicia de México³⁶ pero en la práctica ni la SRE ni la PGR han hecho esfuerzos suficientes para aclarar, por ejemplo a través de lineamientos oficiales, el papel de cada institución en la toma de denuncias de delitos contra migrantes o la recepción de pruebas, ni para buscar vías de coordinación efectivas. En la práctica esto significa que la respuesta de las autoridades a las víctimas no es constante ni consistente y frecuentemente retrasa las investigaciones: en Honduras se han presentado denuncias ante el cónsul directamente y en otros

casos las embajadas sólo se han utilizado como espacio físico para que la titular de la UIDPM de la PGR viaje desde México para recibir denuncias. Algunas denuncias se han recibido directamente a través del MAE y otras por medios tradicionales de cooperación entre países (asistencia jurídica internacional) que, a diferencia del MAE, no contemplan la participación de las víctimas. Por otra parte, la PGR sólo tiene un agregado en Guatemala, dificultando la presentación de denuncias de víctimas de nacionalidad hondureña o salvadoreña. En Estados Unidos hay pocas oficinas de enlace y agregados de la PGR para recibir las denuncias de personas migrantes.

OBSTÁCULOS PARA INVESTIGAR DELITOS REPORTADOS DESDE FUERA DE MÉXICO

Una vez que los delitos contra migrantes han sido denunciados desde el extranjero y las investigaciones iniciadas en México, no existen mecanismos apropiados para mantener informadas a las familias que se encuentran en Centroamérica o Estados Unidos del avance de sus casos.

Se requiere un procedimiento más estructurado y formal para que las familias de las víctimas conozcan el avance de sus casos en los países donde se encuentran. En algunos casos la titular al frente del MAE ha informado presencialmente y vía Skype sobre el estado de sus investigaciones pero en otros, por ejemplo los 19 casos de víctimas

de nacionalidad guatemalteca, no se han llevado a cabo mesas de revisión de casos porque “no hay avances”. Ello, a pesar de que los casos se presentaron a finales de 2016 y en enero de 2017, por lo que ya ha transcurrido un tiempo prudente para mostrar resultados. Ante esta situación, podrían aprovecharse otros medios de colaboración ya existentes, por ejemplo la Comisión Forense (equipo de trabajo creado en 2013 donde participan la PGR, colectivos de familiares, el Equipo Argentino de Antropología Forense y organizaciones de derechos humanos que representan a las víctimas para identificar los restos de las víctimas de las masacres de San Fernando y Cadereyta)³⁷ para informar sobre los avances de los casos denunciados a través del MAE.

Las familias que se encuentran en Centroamérica también enfrentan dificultades para viajar a México cuando tienen que participar en diligencias importantes de las investigaciones, por ejemplo, en operativos de búsqueda de migrantes desaparecidos. La falta de claridad sobre el procedimiento y los criterios para otorgar visas para estos casos las obliga a tramitar visas de turistas, cuyos requisitos son demasiado gravosos y en muchas ocasiones imposibles de cumplir para quienes no tienen los recursos económicos que se exigen para dichas visas. María, quien perdió a uno de sus familiares en la masacre de Cadereyta, señala:

“Me presenté en el consulado a solicitar la visa, me pedían muchos requisitos, que acreditara mi solvencia económica, donde trabajaba [...] Yo acredité todo esto [...] Llevaba la carta invitación que me había enviado la Fundación para la Justicia y encima de eso me pedían que presentara sus estados de cuenta [...] Tengo derecho a acudir y ver por mis propios ojos cómo se está investigando el asesinato de mi hermano, ya que las autoridades no acuden a darnos cuenta de lo que están haciendo”.

Finalmente, también se obstaculiza el acceso a la justicia de las familias y víctimas cuando no se les permite tener acceso a los expedientes de las investigaciones que se siguen en México desde los países donde residen. La PGR se ha mostrado particularmente cerrada a explorar alternativas para que las familias no tengan que viajar a México para consultar documentos, expedientes o constancias de sus investigaciones. La PGR afirma que no cuenta con un sistema electrónico para la consulta de expedientes, que la ley mexicana no los obliga a digitalizarlos para que puedan consultarse de manera electrónica y que las familias sólo pueden consultar el expediente en las oficinas de la PGR en la Ciudad de México. Esto ha forzado a los abogados de las familias a presentar juicios de amparo para poder acceder a sus expedientes. Con esta respuesta la PGR ignora que el MAE existe precisamente para evitar que las familias de migrantes víctimas de delitos en México, muchas de ellas de escasos recursos o que no pueden viajar fácilmente, tengan que trasladarse a México para conocer el estado de su caso³⁸.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La creación de fiscalías o unidades especializadas para investigar delitos contra migrantes y del Mecanismo de Apoyo Exterior para denunciarlos desde fuera de México, son un reconocimiento oficial de que se necesitan medidas concretas para que las personas migrantes que sean víctimas de delitos tengan acceso a la justicia. Sin embargo, hay obstáculos críticos—la mayoría atribuibles a la falta de voluntad o negligencia de las autoridades—

para que estas oficinas cumplan su función. Actualmente, una cantidad abrumadora de delitos contra migrantes en el país no se investigan o quedan impunes.

Para combatir esta situación las autoridades en México deben tomar medidas contundentes, con resultados medibles y públicos, entre las que se encuentran:

ELIMINAR OBSTÁCULOS PARA QUE LAS PERSONAS MIGRANTES DENUNCIEN DELITOS SUFRIDOS EN MÉXICO

- Las fiscalías, direcciones u oficinas especializadas en delitos contra migrantes, y la UIDPM de la PGR, deben facilitar la denuncia de delitos contra migrantes. Esto podría incluir visitas regulares a las casas del migrante u organizaciones de derechos humanos para recibir denuncias, y la creación de nuevas fiscalías especializadas en otros estados con un alto número de delitos contra migrantes, como Sonora y Tamaulipas. También implicaría que quienes trabajan en dichas fiscalías se acerquen a los puntos de tránsito ya conocidos, así como a las estaciones migratorias, y puedan ofrecer sus servicios para levantar las denuncias de las personas migrantes. La estrategia del Ministerio Público móvil, que se desplaza a donde se le necesite, puede ayudar a lograr este acercamiento.
- Reformar el artículo 133 de la Ley de Migración y el artículo 144, fracción segunda, y 180, fracción primera, inciso b) del Reglamento de la Ley de Migración para eliminar el requisito de ser víctima de “delitos graves” para que las personas migrantes puedan regularizar su situación migratoria. Esto representa un obstáculo a la justicia y al debido proceso durante el trámite de regularización y se presta a decisiones arbitrarias por parte de las autoridades para determinar quién es una víctima de un delito grave o no. Mantener este requisito también podría impedir que los agentes del Ministerio Público recaben información relevante de víctimas de delitos y testigos para otras investigaciones.
- Realizar reuniones periódicas entre los Grupos Beta del INM, fiscalías federales y estatales que investigan delitos contra migrantes, la CNDH y organismos públicos de derechos humanos y casas del migrante u organizaciones que acompañen casos para discutir estadísticas y denuncias, y para acordar la mejor forma de acercarse a las personas migrantes para recibir sus denuncias, en lugar de esperar que ellos acudan a las autoridades. La Secretaría de Gobernación debe generar información estadística anual que concentre

los datos sobre la criminalidad contra migrantes y hacerla pública con miras a cumplir el objetivo cinco del Programa Especial de Migración sobre seguridad y acceso a la justicia para migrantes y sus defensores³⁹.

- En cuanto al Mecanismo de Apoyo Exterior que recibe denuncias de delitos desde el extranjero, la PGR y la SRE deben aclarar oficialmente, por ejemplo mediante la emisión de lineamientos, la función de cada institución en la recepción de denuncias de delitos y de pruebas. El Estado mexicano debe contar con personal suficiente, capacitado y permanente en cada uno de los países de Centroamérica y en Estados Unidos—sean agregados de la PGR o agentes del Ministerio Público—para recibir casos, canalizarlos y mantener a las víctimas y sus familias informadas en tiempo real del avance de sus casos en el país donde se encuentren, incluyendo un mecanismo para revisar expedientes y avances remotamente. Igualmente, facilitarse el procedimiento de expedición de visas para que las familias y víctimas que se encuentran en Centroamérica puedan viajar a México cuando se requiera su participación en las investigaciones.

LLEVAR A CABO INVESTIGACIONES SERIAS DE DELITOS Y VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS CONTRA MIGRANTES EN MÉXICO, CON RESULTADOS CONCRETOS

- Dotar a la UIDPM de la PGR y las fiscalías especiales a nivel estatal de los recursos financieros y humanos para poder realizar su trabajo. Para ello, los Congresos federal y estatal deberán asignar recursos suficientes a las fiscalías y unidades que llevan estos casos y las procuradurías o fiscalías deben tener autonomía para investigar, y para asignar o contratar a personal con las capacidades profesionales y técnicas necesarias, incluyendo agentes del Ministerio Público, peritos y policía de investigación.
- La UIDPM de la PGR y las fiscalías especializadas deberán establecer una política de persecución penal de delitos cometidos en contra de migrantes. El plan deberá ser público y deberá especificar las prioridades de investigación en cada procuraduría u oficina, los casos que se están investigando y los resultados, mismos que también deberán ser públicos. El plan también debe fomentar expresamente el uso de pruebas anticipadas y de la regularización migratoria de migrantes que hayan sido víctimas de delito o testigos para poder desarrollar las investigaciones penales. Estos documentos de política pública facilitarán la comunicación entre fiscalías, y entre oficinas de la PGR que investiguen delitos contra migrantes.
- El Congreso Federal y los congresos locales deben establecer procedimientos con criterios claros para la designación y remoción de las y los titulares de las fiscalías especializadas en delitos contra migrantes. El proceso de designación de quienes estén al frente de dichas fiscalías debe ser público y transparente, con la participación de la sociedad civil. Las y los titulares de estas oficinas deben contar con un perfil idóneo, con experiencia en el adecuado trato de migrantes víctimas de delitos y con experiencia profesional apropiada para el cargo.

- La PGR debe establecer un procedimiento transparente y accesible para que las familias o personas migrantes víctimas de delitos que presentaron sus denuncias desde el extranjero se mantengan informadas del avance de sus casos en el país en que se encuentren. Por ejemplo, podrían aprovecharse grupos de trabajo ya existentes (como la Comisión Forense creada en 2013 para identificar los restos de las masacres de San Fernando y Cadereyta) para informar sobre los avances de los delitos reportados desde fuera de México a través del Mecanismo de Apoyo Exterior.
- Con independencia de su importante labor para documentar la situación de las estaciones migratorias, la CNDH debe emitir recomendaciones al INM, a la Policía Federal y a otras autoridades federales derivadas de las quejas de personas migrantes, que incluyan la recomendación específica de investigar delitos y conductas irregulares. Igualmente, se exhorta realizar informes o recomendaciones generales sobre los derechos humanos de las personas migrantes en México, tanto en los operativos de revisión migratoria del INM junto con instancias de seguridad, como en el acceso a justicia para casos donde personas migrantes hayan sido víctimas de delitos. Además, periódicamente debe publicar informes con recomendaciones al INM derivados de su labor en las estaciones migratorias, que incluyan recomendaciones concretas hacia éste.

INCREMENTAR LA COOPERACIÓN REGIONAL

- Los gobiernos centroamericanos a través de sus representaciones consulares, deben incrementar su presencia en lugares donde los delitos contra sus connacionales son comunes, así como la protección de dichas personas cuando sean víctimas de delitos o violaciones de derechos humanos en México. Igualmente, deben incrementar el diálogo con sus contrapartes mexicanas para la investigación transnacional de delitos contra personas migrantes.
- Esto puede incluir comunicación con las procuradurías y otras instancias gubernamentales mexicanas, la confirmación y emisión de documentos de identidad, y orientación jurídica. Es fundamental que se solicite al gobierno mexicano información sobre el avance de investigaciones o se presenten escritos de apoyo a quejas o denuncias de migrantes cuando han sido víctimas de abusos, tal como lo ha hecho el cónsul de Honduras en Coahuila. Los consulados también deben proveer información a migrantes víctimas de delitos en México y sus familiares en su país de origen y en los Estados Unidos sobre cómo acceder al MAE y sus funciones.
- México, los países de Centroamérica y Estados Unidos como país de destino deben convocar a reuniones periódicas entre fiscales de los diferentes países para abordar los delitos y violaciones a los derechos humanos contra migrantes regionalmente y acordar formas eficientes de colaborar y de reducir la impunidad para estos casos.

NOTAS

- 1 Pedro pidió asilo político en Estados Unidos por razones de discriminación de género, ya que en Guatemala había sufrido persecución.
- 2 Entrevista con el titular de la Unidad de Política Migratoria de la Secretaría de Gobernación (SEGOB), abril del 2017.
- 3 En este informe, se usan los términos “migrantes” y “personas migrantes” para referir a personas de otras nacionalidades que transitan o buscan residir en México por los motivos que sean, además de personas mexicanas retornadas o deportadas. Los migrantes pueden convertirse en solicitantes de asilo o refugiados cuando se les otorga esta condición.
- 4 En este informe analizamos delitos contra migrantes cometidos por agentes no estatales pero también por autoridades. En algunos casos, los delitos o abusos cometidos por las autoridades también pueden clasificarse como violaciones de derechos humanos.
- 5 Las solicitudes presentadas para este informe y las respuestas de las autoridades están disponibles en: <http://migracionytransparencia.org/>.
- 6 Entrevista con el director del COMI, marzo del 2017.
- 7 Angélica Jocelyn Soto Espinosa, “INM y CNDH obstaculizan defensa de migrantes detenidos, acusan”, *Cimacnoticias*, 8 de mayo del 2014, <http://www.cimacnoticias.com.mx/2015/node/66424>.
- 8 Ley de Migración Art. 71. “La Secretaría creará grupos de protección a migrantes que se encuentren en territorio nacional, los que tendrán por objeto la protección y defensa de sus derechos, con independencia de su nacionalidad o situación migratoria. La Secretaría celebrará convenios de colaboración y concertación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las entidades federativas o municipios, con las organizaciones de la sociedad civil o con los particulares, con el objeto de que participen en la instalación y funcionamiento de los grupos de protección a migrantes”.
- 9 Instituto Nacional de Migración, Grupos Beta de Protección a Migrantes, <http://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/grupos-beta-de-proteccion-a-migrantes>.
- 10 Secretaría de Gobernación, Unidad de Política Migratoria, “Boletines Estadísticos”, http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos.
- 11 Solicitud al INM con número de folio 0411100066117, respondida al 30 de mayo del 2017.
- 12 Secretaría de Gobernación, Unidad de Política Migratoria, “Boletines Estadísticos”, http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos.
- 13 Los artículos 52 de la Ley de Migración y el 137 del Reglamento de la Ley de Migración (RLM) no hacen la distinción entre delitos graves y no graves, pero sí lo hacen el artículo 133 de la Ley de Migración y artículo 144, fracción segunda, y 180, fracción primera, inciso b) del RLM, y lo retoma el artículo 50, apartado de “requisitos”, de los Lineamientos para trámites y procedimientos migratorios, relativos a migrantes en situación irregular.
- 14 Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo A/117/15*, 18 de diciembre del 2015, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5420681&fecha=18/12/2015.
- 15 Entrevista con la titular de la UIDPM, abril del 2017.
- 16 Inclusive, un migrante previamente había presentado una denuncia en Mexicali por hechos similares del mismo perpetrador. Aunque la UIDPM ya conocía de los primeros casos, después de interponer dos denuncias y alertar a las casas del migrante, el perpetrador llegó a Altar, Sonora. La UIDPM, radicada en la Ciudad de México, les comentó que no se podía hacer nada pues no había pruebas en ese momento para acreditar algún elemento de delito, pero que habría que agarrarlo in fraganti.
- 17 Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios, Código Nacional de Procedimientos Penales, Artículo 304, 17 de junio del 2016, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CNPP_170616.pdf.
- 18 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Informe 7/2016 del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura sobre estaciones migratorias y estancias provisionales en los estados de Guerrero, Michoacán, Nuevo León, Quintana Roo, Sonora y Veracruz”, 29 de septiembre del 2016, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/PrevTortura/7_2016.pdf.
- 19 Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Dirección General de Comunicación, “Comunicado de Prensa DGC/263/16”, 14 de octubre del 2016, http://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Comunicados/2016/Com_2016_263.pdf.
- 20 Solicitud a la CNDH con número de folio 00002417, respondida al 30 de enero del 2017.
- 21 Recomendaciones disponibles en: <http://www.cndh.org.mx/recomendaciones>.
- 22 “Apodan a alcalde como el ‘Trump oaxaqueño’ por su rechazo a migrantes”, *Radio Fórmula*, 13 de mayo del 2017, <http://www.radioformula.com.mx/notas.asp?Idn=683528&idFC=2017>.
- 23 Roselia Chaca, “Agrede priista a responsable del albergue de migrantes en Ixtepec”, *NVI Noticias*, 24 de mayo del 2016, <http://www.nvinoticias.com/nota/12763/agrede-priista-responsable-del-albergue-de-migrantes-en-ixtepec>.
- 24 Emir Olivares Alonso y Ciro Pérez Silva, “El sacerdote Alejandro Solalinde sale del país, amenazado de muerte”, *La Jornada*, 15 de mayo del 2012, <http://www.jornada.unam.mx/2012/05/15/politica/005n1pol>.
- 25 “Amenazan de muerte al padre Alejandro Solalinde (Video)”, *Proceso*, 28 de marzo del 2017, <http://www.proceso.com.mx/479915/amenazan-muerte-al-padre-alejandro-solalinde-video>.
- 26 “Casa del Migrante Saltillo”, PBI México, <http://www.derechoadefenderderechos.com/pbi-mexico-casa-migrante-saltillo.html#>.
- 27 Leopoldo Ramos, “Denuncian por discriminación a migrantes al alcalde de Saltillo”, *La Crónica de Chihuahua via La Jornada*, 25 de marzo del 2017, <http://www.cronicadechihuahua.com/Denuncian-por-discriminacion-a,34647.html?PageSpeed=noscript>.
- 28 Sanjuana Martínez, “Tras ser torturado, el hondureño Reyes Ardón aceptó haber asesinado a una mujer”, *La Jornada*, 11 de septiembre del 2011, <http://www.jornada.unam.mx/2011/09/11/politica/010n1pol>.
- 29 “Nueva redada en Caborca”, *Código 07*, 15 de junio del 2016, <http://codigo07.com/web1/index.php/noticias-locales/item/6929-nueva-redada-en-caborca/6929-nueva-redada-en-caborca>.

- 30 *Íbid.*
- 31 Ramón Eduardo Ortiz, “Redadas contra migrantes en Sonora”, *Contra Línea*, 18 enero del 2017, <http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2017/01/18/redadas-contra-migrantes-en-sonora/>.
- 32 Amnesty International, “Acción Urgente: Amenazas contra defensores y defensoras de los derechos humanos de las personas migrantes”, 19 de julio del 2011, <https://www.amnesty.org/download/Documents/28000/amr410482011es.pdf>.
- 33 La 72–Hogar–Refugio para Migrantes, “Nueva Intimidación Al Equipo de La 72”, 7 octubre del 2016, <http://www.la72.org/wp-content/uploads/2017/03/Comunicado-061016.pdf>.
- 34 La 72–Hogar–Refugio para Migrantes, “Nueva embestida del INM en contra del personal de la 72”, 26 de junio del 2017, <http://redtdt.org.mx/?p=8872>.
- 35 Open Society Justice Initiative, *Atrocidades Innegables: Confrontando Crímenes de Lesa Humanidad en México*, 2016, <https://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/undeniable-atrocities-esp-2nd-edition.pdf>.
- 36 El manual actualizado de la PGR señala que las agregadurías regionales y legales, así como las oficinas de enlace juegan un papel importante en recibir denuncias de delitos desde el exterior: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5462599&fecha=25/11/2016. El reglamento de la Ley del Servicio Exterior Mexicano que regula el funcionamiento de las Embajadas y Consulados establece que los consulados deben auxiliar al ministerio público y otras autoridades del sistema de justicia: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=722171&fecha=23/08/2002.
- 37 Secretaría de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, Convenio de Colaboración para la identificación de restos localizados en San Fernando, Tamaulipas, y en Cadereyta, Nuevo León, 4 de septiembre del 2013, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5312887&fecha=04/09/2013.
- 38 Secretaria de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, “Acuerdo A/066/13”, 21 de junio del 2013, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5303411&fecha=21/06/2013; acuerdo ministerial emitido en expedientes de la PGR en casos de desaparición que acompaña la Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho.
- 39 Secretaria de Gobernación, Diario Oficial de la Federación, “Programa Especial de Migración 2014-2018”, 30 de abril del 2014, http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5343074&fecha=30/04/2014.

SOBRE LOS AUTORES

Ximena Suárez es la Coordinadora para el Programa de México de WOLA. Andrés Díaz es Investigador del Área de Derechos Humanos y Lucha contra la Impunidad de Fundar. José Knippen es Coordinadora del proyecto de migración de Fundar. 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: Hannah Smith, Oficial de Programas en WOLA, contribuyó a la investigación, redacción y producción de este informe. Kristel Muciño, Directora de Comunicaciones de WOLA, ofreció sugerencias valiosas al texto. José Benjamín Montaña, pasante en WOLA, contribuyó al análisis de datos e información para este informe.

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.

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.

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

- **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.
- **Centro de Recursos para Migrantes (CRM)**, en Agua Prieta, trabaja para brindar ayuda humanitaria a las personas migrantes y documentar abusos.
- **Centro de Atención al Migrante Exodus (CAME)** brinda hospedaje a personas migrantes tanto deportadas como en tránsito en Agua Prieta.
- **Centro Comunitario de Atención al Migrante y Necesitado (CCAMYN)** es una casa para migrantes en Altar, dirigido por la Iglesia de Nuestra Señora de Guadalupe.
- **Centro Comunitario de Ayuda a Migrantes (C-CAM)** es un grupo de voluntarios que se organizan para prestar ayuda a migrantes que pasan por la ciudad de Caborca, dan comida en las vías del tren y pertenecen a la Parroquia de Nuestra Señora de Guadalupe.

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.

FUNDACIÓN PARA LA JUSTICIA Y EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO es una organización con sede en la Ciudad de México y con representación en Honduras, El Salvador y Guatemala que se dedica a promover el acceso a la justicia y la verdad para víctimas de delitos y violaciones de derechos humanos como vía para fortalecer el estado de derecho y abatir la impunidad.

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

OFICINA EN WASHINGTON PARA ASUNTOS LATINOAMERICANOS (WOLA) es una organización con sede en Washington, DC que realiza investigación e incidencia a favor de los derechos humanos en las Américas.